

L'inclusione dei piccoli Comuni nell'attuazione dell'e-Government: il caso dei Centri Servizio Territoriali (CST).

Sommario: § 1. Introduzione; § 2. I Centri Servizio Territoriali (CST); § 3. Il contesto di riferimento: l'Italia, nazione di piccoli Comuni; § 3.1. Il processo di associazionismo tra piccoli Comuni; § 3.2. La spesa ICT nei piccoli Comuni; § 4. I compiti dei Centri Servizio Territoriali; § 5. Le caratteristiche dei Centri Servizio Territoriali; § 5.1. Base demografica e composizione dell'aggregazione; § 5.2. La forma giuridica del CST; § 5.3. Il Portafoglio Servizi; § 6. La realizzazione dei Centri Servizio Territoriali; § 6.1. Il progetto "Sud e non solo"; § 6.2. L'Avviso di co-finanziamento; § 7. Conclusione.

di Lorenzo Scaglione

1 – Introduzione

Negli ultimi anni l'*e-Government* ha rappresentato e rappresenta un tema fondamentale per l'ammodernamento del Paese: la sua *mission* è quella di trasformare e migliorare la gestione delle Pubbliche Amministrazioni e cambiare radicalmente il rapporto tra le stesse e tra Pubbliche Amministrazioni e cittadini, grazie all'utilizzo delle tecnologie ICT.

Particolare importanza, nell'ambito di questo generale processo di cambiamento, assume il coinvolgimento dei Comuni nell'attuazione dell'*e-Government*. Esso rappresenta la condizione necessaria per la realizzazione di un sistema di *e-Government* che abbia valenza sull'intero territorio nazionale. Questo per svariate ragioni: grazie al decentramento amministrativo, essi sono titolari della generalità delle funzioni amministrative e, quindi, vanno acquisendo un ruolo sempre più importante; rappresentano il naturale front office della Pubblica Amministrazione sul territorio; ecc.

Una specifica attenzione dovrà essere rivolta, però, ai piccoli Comuni, che rappresentano una caratteristica peculiare della situazione italiana e che non dispongono delle risorse (finanziarie, organizzative, umane e tecnologiche) per poter accedere autonomamente ai benefici legati allo sviluppo dell'*e-Government*.

2 - I Centri Servizio Territoriali (CST)

La seconda fase di attuazione dell'*e-Government* prevede l'avvio di esplicite attività di sostegno verso i piccoli Comuni, con l'obiettivo di garantire loro la piena partecipazione ai processi di innovazione e la maggiore copertura territoriale della diffusione dei servizi di *e-Government*.

In particolare, il documento "*L'e-Government nelle Regioni e negli Enti Locali: II fase di attuazione*" contempla fra le linee d'azione l'inclusione dei piccoli Comuni nell'attuazione dell'*e-Government* tramite la cooperazione e l'associazione dei Comuni "piccoli" e "medio-piccoli" in Centri Servizio Territoriali (CST).

Il CST è la soluzione individuata dal Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie con la collaborazione delle Rappresentanze delle Autonomie Locali, e d'intesa con le Regioni e con gli Enti Locali, con il compito di diffondere servizi innovativi tra i piccoli Comuni favorendo l'accesso ad un sistema di *e-Government* efficiente e solidale.

Tale modello prevede di favorire la cooperazione e l'associazione dei Comuni piccoli e medio-piccoli, coerentemente con quanto sta avvenendo in altri settori, al fine di costituire i CST. Tali strutture di servizio sovra-comunale avranno il compito di avviare e sostenere i processi di *e-Government*, garantendo alle Amministrazioni partecipanti la massimizzazione degli investimenti in ICT, l'erogazione e la gestione di servizi, il continuo miglioramento delle performance e dei livelli di servizio, le risorse umane e tecnologiche necessarie¹.

Nell'ambito dei processi di innovazione tecnologica, soprattutto le realtà comunali medio piccole si trovano ad affrontare crescenti difficoltà, dovute in larga misura alla:

- scarsità di risorse finanziarie, che non permettono il raggiungimento di economie di scala;
- carenza di personale, e quindi di conoscenze e competenze necessarie a compiere scelte tecnologiche adeguate;
- mancanza di infrastrutture tecnologiche, con particolare riferimento alla connettività.

Di fronte a queste difficoltà il pericolo maggiore è quello di un *digital divide* territoriale tra le realtà che sono in grado di investire con competenza

¹ Cfr. CNIPA, *Linee guida per la costituzione e l'avvio dei CST*, 2005, disponibile su www.cnipa.gov.it.

nell'innovazione tecnologica delle infrastrutture e dei processi, offrendo servizi migliori ai propri cittadini e garantendo le condizioni adeguate per uno sviluppo economico del proprio territorio, e quelle che invece non possono permetterselo².

Quindi, l'obiettivo del progetto CST è quello di incentivare strutture stabili e formalizzate di cooperazione intercomunale, finalizzate all'erogazione ed alla gestione di servizi di *e-Government*, facendo leva su incentivazioni iniziali di carattere finanziario.

Infatti, la legge Finanziaria 2003 ha assegnato al Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie risorse finanziarie per specifiche iniziative rivolte a comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, ed il decreto del 27 ottobre 2004 firmato dai Ministri per la Funzione Pubblica, dell'Economia e delle Finanze e per l'Innovazione e le Tecnologie, ha stanziato risorse per 15 milioni di Euro per il cofinanziamento di progetti per la realizzazione di servizi di *e-Government* per i Piccoli Comuni. Vista l'esiguità delle risorse, per evitare la dispersione dei finanziamenti, è stato stabilito che i beneficiari del co-finanziamento non potranno essere i singoli comuni, ma solo ed esclusivamente soggetti aggregativi che gestiranno i progetti e le risorse in favore degli enti partecipanti. Tali soggetti saranno appunto i Centri Servizio Territoriali.

Inoltre, sulla base della delibera CIPE n. 17/2003 che ha assegnato fondi per 26 milioni di Euro, al Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie è stato contemplato un progetto, definito "Sud e non solo", che prevede l'avvio e la realizzazione di 19 CST nelle regioni del Mezzogiorno.

Quindi, riepilogando, i fondi complessivamente disponibili per l'avvio dei CST per l'intero territorio nazionale, distinti in fondi ex finanziaria (15 milioni di Euro) e fondi CIPE (26 milioni di Euro), andranno utilizzati:

- per il cofinanziamento di progetti "propedeutici" in tutt'Italia;
- per il finanziamento integrale di 19 CST nelle regioni Obiettivo 1, inclusi Abruzzo e Molise³.

² Cfr. PERA, *I Centri Servizio Territoriali: una soluzione per i piccoli (e medi) Comuni*, in *L'attuazione dell'e-Government nei sistemi regionali. Atti del convegno, 25/03/2003 - Francavilla al Mare (CH)*, disponibile su www.innovazione.gov.it. Secondo l'Autore, c'è il rischio delle "due Italie". Da una parte, i Grandi Centri, caratterizzati dalla "partecipazione attiva all'e-Government e dalla capacità di offrire servizi in rete adeguati". Dall'altra, i piccoli e medi Comuni, caratterizzati "dalla difficoltà di cogliere le opportunità dell'e-Government e dall'inadeguata offerta di servizi di front office innovativi ai cittadini e alle imprese".

3 - Il contesto di riferimento: l'Italia, nazione di piccoli Comuni

Per meglio focalizzare il problema, è necessario partire da alcuni dati che ci permettono di comprendere meglio la conformazione geografica ed istituzionale italiana.

In Italia sono presenti circa 8.100 Comuni. Di questi ben 5.800 (pari al 72%) si collocano sotto la soglia dei 5.000 abitanti (i c.d. piccoli Comuni) ed in essi risiedono più di 10 milioni di abitanti.

La seguente tabella può rapidamente richiamare alla nostra attenzione la distribuzione dei Comuni italiani per regione e per consistenza demografica.

REGIONE	Fino a 5.000 abitanti	Tra 5.000 e 15.000 abitanti	Oltre 15.000 abitanti	TOTALE
ABRUZZO	253	37	15	305
BASILICATA	97	29	5	131
CALABRIA	323	67	19	409
CAMPANIA	336	138	77	551
EMILIA ROMAGNA	167	128	46	341
FRIULI V. G.	162	50	7	219
LAZIO	257	74	47	378
LIGURIA	183	41	11	235
LOMBARDIA	1.150	304	92	1.546
MARCHE	181	45	20	246
MOLISE	124	9	3	136
PIEMONTE	1.077	85	44	1.206
PUGLIA	87	99	72	258
SARDEGNA	315	47	15	377

³ Le Regioni appartenenti all'Obiettivo 1 sono: Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna. Questi fondi, messi a disposizione dal CIPE, in misura aggiuntiva rispetto a quelli per il bando di cofinanziamento, hanno il fine di dare una forte spinta all'innovazione alle aree meno sviluppate del Paese.

SICILIA	198	127	65	390
TOSCANA	141	94	52	287
TRENTINO A. A.	312	20	7	339
UMBRIA	63	15	14	92
VALLE D'AOSTA	73	0	1	74
VENETO	329	204	48	581
TOTALE	5.828	1.613	660	8.101

Tabella 1 - Distribuzione dei Comuni italiani per demografia e Regione (fonte: ANCI)

Come si può agevolmente osservare, sono pochi i territori regionali esenti dalla consistente presenza dei piccoli Comuni, ed alcuni di essi ne presentano una numerosità davvero rilevante (Piemonte, Lombardia, Veneto, Abruzzo, Campania, Molise, Sardegna, ecc...).

I Comuni sono di fatto il motore ed il front office della pubblica amministrazione: tutti, dal più grande al più piccolo, hanno gli stessi servizi e le stesse funzioni da assicurare, indipendentemente dalle loro dimensioni.

I problemi dei piccoli Comuni sono abbastanza noti, e possiamo riassumerli nella dicotomia tra "titolarità" teorica di funzioni e assenza, frequente, di risorse e competenze per assolverle. Infatti, le piccole realtà comunali presentano caratteristiche di marginalità essenzialmente riconducibili a:

- carenza di professionalità e competenze (per qualità e quantità);
- difficoltà nella gestione dei rapporti con gli altri livelli di governo del territorio;
- difficoltà nell'adeguarsi ai continui cambiamenti;
- carenza di adeguate infrastrutture tecnologiche e risorse economiche (pubbliche e private);
- impossibilità di ottenere economie di scala, a causa della loro piccola dimensione.

A questo si aggiungono altri fattori che ne aumentano i caratteri di marginalità: assenza di servizi e risorse qualificate, disagio e mancanza di opportunità per i giovani, invecchiamento della popolazione e degrado della qualità della vita, spopolamento, abbandono di territori, di tradizioni e di culture⁴.

⁴ Cfr. MARASSO, *Manuale dell'e-Government*, 2005, p. 93.

I piccoli Comuni vedono convergere su pochissime persone l'intera gamma delle attività amministrative proprie di un Comune: dalla tenuta delle anagrafi alla manutenzione di strade e cimiteri; dai servizi sociali al servizio scolastico. Si tratta di organizzazioni molto piccole e poco strutturate, con un livello di formazione dei pochi funzionari presenti abbastanza basso e prevalentemente indirizzato su tematiche giuridico-amministrative, e poco o per nulla a tematiche tecnologiche. Inoltre, queste poche persone a fatica riescono a svolgere i compiti strettamente necessari alle comunità locali.

Per questo motivo, da più di un decennio, governo centrale e governi regionali sono impegnati nella produzione di interventi normativi che, con l'obiettivo non solo di arrestare il declino dei territori amministrati dai piccoli Comuni, ma di promuoverne uno sviluppo compatibile con la salvaguardia dell'ambiente e delle tradizioni locali, incentivano forme di associazione tra piccoli Comuni per la gestione condivisa di risorse, funzioni e servizi⁵.

3.1 Il processo di associazionismo tra piccoli Comuni

La ricerca e l'individuazione di soluzioni organizzative, gestionali ed economiche in tema di condivisione di risorse, funzioni e servizi interessano, quindi, in misura crescente tutti i Comuni, in particolar modo quelli di ridotte dimensioni.

In questo senso, possiamo distinguere i processi di associazionismo tra i Comuni in tre grandi tipologie:

- aggregazioni "vincolate" (sempre di più dalle Regioni, sia pure sulla base di indicazioni di massima del legislatore nazionale): è il caso delle Comunità Montane, degli ATO (Consorzi, Ambiti territoriali ottimali per la gestione delle risorse idriche, dei servizi socio-assistenziali, dei servizi sanitari, della gestione dei rifiuti, etc.);
- associazionismo di servizio o "incentivato", comunque non obbligatorio: è il caso delle Unioni di Comuni, qualche volta dei Consorzi intercomunali e, caso più frequente, delle Associazioni in convenzione, per la gestione di servizi e funzioni

⁵ Si veda il Testo Unico sulle Autonomie Locali, D. Lgs. n. 267/2000, e, in particolare, il Titolo II, capo V (Forme associative), art. 30 (Convenzioni), art. 31 (Consorzi), art. 32 (Unioni di Comuni), art. 33 (Esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei Comuni). Sulle forme associative, nella vasta letteratura, si veda, TUBERTINI, *Le forme associative e di cooperazione fra enti locali tra i principi di autonomia e di adeguatezza*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2/2000, p. 305 ss.

(di norma quei servizi e quelle funzioni meno radicate nella cultura amministrativa del Comune).

- associazionismo di rappresentanza, che si esprime in associazioni di rappresentanza politico-istituzionale, le più autorevoli tra le quali sono l'ANCI (Associazione Nazionale Comuni d'Italia), l'UNCEM (Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani) e l'UPI (Unione delle Province d'Italia).

Le forme di cooperazione frutto della piena autodeterminazione dei Comuni, previste e regolamentate dal Testo Unico sulle Autonomie Locali, sono, quindi, le Associazioni in convenzione, i Consorzi e le Unioni di Comuni.

Per gli obiettivi che ci poniamo, vale la pena prendere in esame quella specifica forma di associazionismo che dà vita alle Unioni di Comuni. Le Unioni di Comuni, infatti, combinano la libera determinazione dei Comuni con il massimo di formalizzazione di vincolo associativo e sono, a tutti gli effetti, nuovi Enti locali.

La precedente norma che regolamentava le Unioni di Comuni, la legge n. 142/90, aveva avuto scarso seguito per via dell'obbligo previsto di pervenire alla fusione dei Comuni dopo un decennio: se fino al 2000 le Unioni erano state, infatti, solo 18, con la nuova legge in 24 mesi sono diventate 205, con oltre 882 Comuni aderenti e una popolazione residente che supera i 2,5 milioni.

Ma il processo di effettiva cogestione di processi amministrativi da parte dei Comuni fa fatica a decollare. Molte Unioni sono ancora in una fase di definizione di strategie, soprattutto se la motivazione di base per la loro costituzione sia stata quella di assicurarsi i sussidi finanziari previsti a livello nazionale e regionale più che l'intimo convincimento a "gestire e fare le cose insieme" da parte degli amministratori locali⁶.

⁶ Cfr. MELIDEO, *RinCorsa. Risorse per l'inclusione dei Comuni a rischio di spopolamento e di abbandono nel piano nazionale di e-Government*, 2004, in cui si individuano i fattori che hanno impedito, ad oggi, un effettivo avvio di cooperazione tra piccoli Comuni. In particolare, "mancato collegamento degli incentivi finanziari ad attività effettivamente gestite in forma associata; mancanza di elaborazioni di base (politiche, sociali, economiche, gestionali) da parte degli amministratori interessati; assenza di misure di accompagnamento e il ritenere che l'associazionismo si incentivi solo con risorse finanziarie; assenza di monitoraggio sui risultati in termini economici, organizzativi e gestionali delle gestioni associate avviate; mancato coordinamento tra soggetti ed iniziative; difficoltà di combinare le tradizioni amministrative dei singoli Comuni; problemi di leadership e di competizione politica a livello locale".

E' proprio nell'ambito del più generale processo di associazionismo tra i piccoli Comuni precedentemente descritto che si colloca il tema dei Centri Servizio Territoriali.

La costituzione e la gestione di CST rappresentano, quindi, un'opportunità per i piccoli Comuni, al fine di prospettare per essi forme di collaborazione istituzionalizzata in grado di garantire ai Comuni promotori, ai loro territori, ai cittadini ed alle imprese, la possibilità di sfruttare le opportunità di sviluppo fornite dalle tecnologie ICT, di accedere, di conseguenza, ai benefici della Società dell'Informazione e di superare le barriere del *digital divide*.

3.2 La spesa per ICT nei piccoli Comuni

Le analisi effettuate sulla base di interviste e raccolta dati in diverse realtà territoriali (Lombardia, Piemonte, Abruzzo, Molise, Campania) evidenziano la difficile determinazione della spesa relativa all'ICT.

In linea di massima, però, si giunge ad ipotizzare la seguente curva di spesa corrente per ICT in alcune realtà regionali:

DIMENSIONE COMUNE	SPESA PRO-CAPITE
Fino a 1000 abitanti	Da 4,5 a 9 Euro per abitante
Da 1000 a 3000 abitanti	Da 3,5 a 8 Euro per abitante
Da 3000 a 5000 abitanti	Da 3,2 a 7 Euro per abitante
Da 5000 a 30.000	Da 2 a 10 Euro per abitante

Tabella 2 - Curva della spesa ICT nei piccoli Comuni (fonte: CNIPA)

In generale, si può quindi sostenere che la spesa pro-capite per l'ICT delle Amministrazioni di ridottissime dimensioni (fino a 3.000 abitanti) è relativamente alta se rapportata alla spesa pro-capite dei Comuni di dimensioni appena più grandi (da 5.000 a 7/8.000 abitanti), per i quali comunque la forbice tra spesa pro-capite minima e massima si allarga notevolmente

Tuttavia, il problema della spesa ICT nei piccoli Comuni risiede non tanto nelle dimensioni, quanto nell'improduttività della spesa, nel divario tra mezzi impiegati e quantità/qualità dei dati da trattare⁷.

Infatti, gli strumenti e le innovazioni tecnologiche adottate non giungono mai ad essere pienamente possedute e sfruttate dal personale comunale incaricato della gestione: le limitate competenze e la bassa quantità di informazioni e dati da trattare fanno sì che tali strumenti vengano utilizzati per limitati compiti gestionali: spendere anche poche centinaia di Euro all'anno per mantenere in funzione un software di gestione dell'anagrafe che in un anno movimentata poche decine di dati; tenere in piedi un'onerosa gestione informatica di dati contabili, del tutto analoga, per complessità teorica, a quella prevista per i Comuni più grandi; disporre di software per la gestione di banche dati di contribuenti che il Sindaco di un piccolo centro conosce tutti per nome e cognome; fornire un Comune di poche migliaia di abitanti di sofisticati strumenti di gestione di dati territoriali, o di programmi per il controllo di gestione, ecco, è questa la patologia propria della spesa ICT nei piccoli Comuni.

Inoltre, e cosa più importante, di fatto viene a crearsi una sorta di dipendenza costitutiva del Comune nei confronti dei fornitori di nuove tecnologie⁸.

4 - I compiti dei Centri Servizio Territoriali

Le considerazioni fatte sinora ci permettono di evidenziare il ruolo strategico che i CST saranno destinati a svolgere: al fine di garantire la diffusione territoriale dei servizi, al fine di eliminare il *digital divide*, insomma, al fine di sviluppare un sistema diffuso di *e-Government* sono necessarie tecnologie evolute e strutture organizzative che non sono alla portata dei piccoli Comuni (ma anche di quelli di medie dimensioni).

⁷ Cfr. CNIPA, *Linee guida per la costituzione e l'avvio dei CST*, 2005, disponibile su www.cnipa.gov.it.

⁸ Così MELIDEO, *RinCorsa. Risorse per l'inclusione dei Comuni a rischio di spopolamento e di abbandono nel piano nazionale di e-Government*, 2004: "ogni innovazione normativa (l'URP, lo Sportello Unico, il PEG e il controllo di gestione) finisce con l'indurre, soprattutto nei piccoli Comuni, un consumismo tecnologico acritico, tanto più nocivo, se non altro per le casse comunali, quanto più l'unico tramite effettivo tra presunta innovazione richiesta e il funzionario comunale finisce con l'essere il fornitore della soluzione software. Accade, in tal modo, che si crei una dipendenza stabile da parte del Comune nei confronti del fornitore che difficilmente può essere messo in discussione; che venga a determinarsi una spesa vincolante non tanto per gli importi in questione, quanto per la natura della contropartita, che è tale da costringere il piccolo Comune nella situazione di costante dipendenza culturale, prima ancora che contrattuale, dal fornitore".

Le ridotte dimensioni organizzative e finanziarie, il fabbisogno di competenze professionali elevate nonché un'offerta di mercato a basso potenziale contrattuale, rendono spesso difficile per i Comuni medio-piccoli realizzare progetti che consentano lo svolgimento di attività di *e-Government*. È quindi necessaria l'esistenza di strutture di servizio che avviino il processo di erogazione di servizi di *e-Government* e, facendosi carico della gestione, mettano a disposizione di un'aggregazione di Comuni le risorse tecnologiche e il know-how indispensabili.

In questo senso, il CST rappresenta la soluzione ottimale per:

- aggregare la domanda/offerta dei servizi di *e-Government*, consentendo economicità di gestione;
- offrire ai piccoli Comuni le risorse umane e tecnologiche necessarie all'erogazione dei servizi;
- offrire expertise tecnica diffusa sul territorio;
- garantire la diffusione dei servizi di *e-Government*, riducendo il *digital divide* e facilitando il riuso delle soluzioni sviluppate nelle diverse realtà locali⁹.

Esso, inoltre, potrà essere uno degli elementi di sviluppo delle aree più sfavorite (aree montane, non urbanizzate, ecc.) sia direttamente, fornendo servizi tecnologicamente avanzati, sia indirettamente, in quanto un'Amministrazione più efficiente è uno degli elementi essenziali per lo sviluppo di un territorio.

In linea particolare, ecco i campi di attività che possono essere svolti dai CST a favore dei piccoli e dei medio-piccoli Comuni:

- **Organizzazione e rappresentanza della domanda di servizi ICT.**

La prima finalità che il CST dovrà perseguire è quella di essere un "agente di cambiamento" dei comportamenti dei piccoli Comuni, non tanto in tema di tecnologie, quanto sull'organizzazione e la gestione dei servizi che presuppongono l'uso delle tecnologie. Di conseguenza, il servizio più importante sarà quello di svolgere funzioni di organizzazione della domanda di servizi ICT. Tale funzione potrà svilupparsi, poi, secondo modalità differenti: acquisto centralizzato di servizi, consulenza del singolo Comune acquirente, *scouting* sul mercato fornitori, ecc.).

⁹ Cfr. MASCARELLO, *Centri Servizio Territoriali*, in *Terza Conferenza Nazionale sull'e-Government. Atti del Convegno*, 11/07/2005 – Roma, disponibile sul sito www.forumpa.it.

- **Servizi di carattere infrastrutturale.**

Un CST deve, inoltre, provvedere alla fornitura di servizi infrastrutturali per servizi evoluti di *e-Government*: posta certificata e messaggistica, autenticazione digitale, connettività, ecc.

- **Servizi di carattere applicativo.**

I servizi applicativi da assicurare sono di gran lunga i più rilevanti per i piccoli Comuni e quelli che richiedono una più rigorosa messa a punto anche in considerazione delle specifiche competenze richieste per la loro erogazione: gestione delle basi dati collegate all'anagrafe, alla fiscalità locale ed al catasto, contabilità, personale, tributi, ecc.

- **Animazione nei processi di innovazione.**

Il CST non deve solo essere uno strumento di back office per la gestione delle risorse tecnologiche dei piccoli Comuni, ma deve poter svolgere anche funzioni di rappresentanza degli stessi Comuni nell'ambito della ricerca di nuovi finanziamenti, della loro gestione, dell'elaborazione di progetti di innovazione riguardanti le funzioni proprie dei Comuni e servizi di interesse per il territorio (istruzione, ambiente, sviluppo economico, promozione turistica, ecc.)

- **Valorizzazione della produzione informativa dei Comuni.**

Il CST può sollevare i Comuni da compiti che oggi vengono da questi subiti e raramente svolti con la dovuta preparazione e convinzione: rispondere ai questionari, interpretare le circolari, raccogliere e inoltrare dati, ecc.. Il CST, molto meglio dei singoli Comuni, può criticamente interloquire con i richiedenti, chiedendo dei feed-back informativi utili ai Comuni, al fine di consentire una migliore lettura dei territori e degli effetti della loro azione amministrativa. A ciò si aggiunge, proprio sulla base di questa valorizzazione, la possibilità di produrre studi, ricerche e rapporti per gli amministratori al fine di permettere una migliore azione di governo locale; di standardizzare la produzione documentale (delibere, contratti, convenzioni, bandi, appalti, ecc.), i sistemi di redazione dei bilanci e le procedure di pubblicazione degli atti.

- **Servizi al territorio.**

Tale funzione comporta la realizzazione di un'offerta di servizi in rete rivolta ai cittadini ed alle imprese del territorio di riferimento, sulla falsa riga di quanto già avviene nei Comuni più grandi e maggiormente evoluti dal punto di vista tecnologico (istruzione, sanità, promozione del territorio, ecc.).

Quindi, come possiamo vedere, le sue funzioni riguardano la valorizzazione delle informazioni prodotte e necessarie per l'azione di governo locale, l'organizzazione della domanda di servizi di natura informativa e tecnologica, la gestione dei rapporti con l'offerta di tali servizi, la gestione dei processi di innovazione.

5 - Le caratteristiche dei Centri Servizio Territoriali

Come già detto, la linea d'azione ha come obiettivo l'avvio di esplicite attività di sostegno verso i piccoli Comuni, per garantirne la partecipazione piena ai processi di *e-Government*.

La linea d'azione, per essere efficace, deve però ampliare il suo raggio d'intervento e coinvolgere anche i Comuni più grandi (i c.d. Comuni medio-piccoli). Questa scelta deriva dal fatto che molte delle condizioni di debolezza organizzativa e di scarsità di risorse destinabili all'innovazione sono condivise anche da Comuni di dimensione più ampia (per intenderci, almeno quelli con popolazione fino a 20.000 abitanti)¹⁰.

Inoltre, il coinvolgimento di Comuni più grandi è condizione fondamentale per garantire maggiore solidità ai processi di aggregazione tra Amministrazioni, che sono alla base di questa linea d'azione e che, inoltre, rinviano alla più generale strategia di rafforzamento dei processi di cooperazione istituzionale che sono alla base del piano nazionale di *e-Government*.

Il CNIPA recentemente ha elaborato il documento "*Linee guida per la costituzione e l'avvio dei CST*", vero e proprio vademecum attraverso cui supportare le

¹⁰ Così PERA, *Piccoli Comuni: inclusi o esclusi dall'innovazione?*, disponibile su www.forumpa.it: "Se vogliamo utilizzare un indicatore, è abbastanza interessante considerare come tra i Comuni al di sotto dei 5.000 abitanti soltanto il 14% ha un proprio sito. Ma grandi difficoltà e, quindi, possibilità di trovarsi a rischio *digital divide* li hanno anche i Comuni con popolazione tra 5.000 e 20.000 abitanti, i c.d. Comuni medio-piccoli, in cui l'indicatore relativo alla presenza sul web con un proprio sito istituzionale arriva intorno al 40-45%".

Amministrazioni Locali nel processo di costituzione di un CST, individuando e definendo quelle che devono essere le caratteristiche fondamentali di un CST, sulla base di 3 parametri: la base demografica e la composizione dell'aggregazione, il portafoglio dei servizi, la forma giuridica.

5.1 Base demografica e composizione dell'aggregazione

Il CST deve essere promosso, costituito, amministrato ed economicamente sostenuto dagli Enti Locali aderenti. Ecco che quindi assumono notevole importanza i criteri per stabilire la consistenza demografica su cui si baserà il CST e le modalità attraverso cui gli Enti Locali entreranno a far parte del processo di aggregazione

Dal primo punto di vista, la base demografica del CST deve essere definita tenendo conto dello scenario demografico ed istituzionale della Regione e comunque non deve andare al di sotto dei 100.000 abitanti. Tale previsione si rende necessaria proprio per far sì che ci sia un'effettiva riduzione dei costi che gravano sui Comuni, attraverso la condivisione di risorse e lo sviluppo di economie di scala¹¹.

Inoltre, proprio perché i piccoli Comuni sono e saranno gli elementi qualificanti, i protagonisti ed i principali utenti dei CST, è necessario anche che ci sia una elevata percentuale di Piccoli Comuni sul totale degli enti che aderiscono al CST, sia in termini di base demografica, sia in termini di semplice numero di Comuni.

Dal secondo punto di vista, invece, è da sottolineare la possibilità di partecipazione da parte delle Province e delle Regioni sia nella fase di promozione del processo di associazione, sia nella fase di monitoraggio e supervisione dell'operato del CST. Quindi, Regioni e Province hanno concretamente la possibilità di svolgere un ruolo rilevante nella promozione e nella realizzazione dei CST tra gli Enti Locali del loro territorio di riferimento (in termini di risorse finanziarie, di assistenza tecnico-amministrativa, di supervisione, ecc.).

Inoltre, come qualsiasi processo creativo di una nuova realtà associativa, e a maggior ragione nell'ipotesi di realizzazione di un CST, necessariamente dovranno svilupparsi ruoli di leadership, di animazione e guida. In questo senso, escludendo per ovvie ragioni i singoli piccoli Comuni, i soggetti che possono farsi promotori di

¹¹ Addirittura, un'analisi dei possibili scenari ha evidenziato che una base demografica di almeno 300.000 abitanti è auspicabile a garantire una gestione economicamente equilibrata del CST. Sul punto, CNIPA, *Linee guida per la costituzione e l'avvio dei CST*, 2005, disponibile sul sito www.cnipa.gov.it.

un'aggregazione finalizzata alla costituzione di un CST potranno essere diversi, a seconda che si instauri una dinamica "top-down" (dall'alto) o "bottom-up" (dal basso).

Nel primo caso, sarà la Regione a promuovere dinamiche associative, sulla base delle linee d'azione definite nei programmi regionali di *e-Government* e attraverso una fase di concertazione a livello territoriale con gli Enti territoriali coinvolti: è questo, per esempio, il caso del progetto "Sud e non solo", relativo alla costituzione dei CST nelle regioni del Mezzogiorno.

Nel secondo caso, protagonisti potranno essere: Unione di Comuni o Comunità Montane; associazioni di Comuni riconducibili ad esperienze in corso di gestione di progetti di *e-Government*; Consorzi o Società partecipate dagli Enti Locali operanti secondo ambiti territoriali ottimali; enti di dimensioni medio-grandi (Comuni o Province) che intendano operare come elementi aggreganti di Comuni di dimensione minore.

In particolare, è la Provincia che può svolgere un ruolo di primo piano. Infatti, l'avvio e la guida nel processo di costituzione dei CST è un'attività che può "riuscire" ad una Provincia molto di più e meglio di quanto possa riuscire a qualsiasi altro soggetto (Unione, nuova aggregazione, Consorzio o società ad hoc, ecc.). Questo per molte ragioni: la Provincia non viene percepita come antagonista dai singoli Comuni del territorio; è un soggetto prossimo nei confronti dei Comuni (più di quanto non lo sia la Regione o qualsiasi altro soggetto); ha una sua consistenza collaudata e "istituzionale" più affidabile di forme associative di Comuni sorte su base volontaristica; il suo potenziale (di aggregazione, di organizzazione, di operatività) è infinitamente più rilevante e utile di una qualsivoglia libera aggregazione di Comuni¹².

Inoltre, tenendo conto del fatto che la dimensione minima che rende possibili economie di scala è quella di aggregazioni di Comuni che abbiano una popolazione di riferimento di almeno 150.000/200.000 abitanti, non vi è dubbio che le aggregazioni vadano realizzate preferibilmente su base provinciale.

¹² Cfr. UPI, *Centri Servizio Territoriali. Il ruolo possibile delle Province*, 2005, disponibile su www.upinet.it. Secondo questo studio, "l'occasione dei CST si presenta come un'opportunità per le Province di ripensare il proprio ruolo, proprio in relazione ai piccoli Comuni e ai problemi dei territori da essi gestiti". Inoltre, sulla base dell'art. 19, T.U. 267/2000, è compito delle Province "l'assistenza tecnico-amministrativa agli Enti Locali".

5.2 La forma giuridica del CST

Ciascun CST deve essere costituito con la forma associativa più idonea a garantire efficienza, efficacia, economicità e stabilità nell'erogazione dei servizi comuni sopra descritti. E' fondamentale, inoltre, che il CST si doti di una struttura di servizio essenziale, che rivesta il ruolo di "risorsa" strumentale per i Comuni che la compongono.

La normativa in vigore (Testo Unico 267/2000) prevede per gli Enti Locali diverse forme associative per l'esercizio coordinato di funzioni. Le più idonee ad essere utilizzate ai fini della costituzione dei Centri Servizio Territoriali sono: la convenzione¹³; il consorzio¹⁴; l'unione di Comuni¹⁵; la società per azioni o a responsabilità limitata¹⁶, la cui proprietà sia interamente degli Enti Locali e con la partecipazione eventuale di Province e Regioni.

Le forme associative sopra elencate permettono l'esercizio associato di funzioni e servizi da parte di Comuni, secondo le norme previste dal Testo Unico sugli Enti Locali.

Selezionare la forma associativa più idonea ad essere utilizzata ai fini del raggiungimento degli obiettivi del CST non è semplice, in quanto parecchie sono le variabili che influenzano tale scelta: le caratteristiche del territorio, il tipo di

¹³ Forma associativa semplice e immediata, permette di svolgere in modo coordinato determinate funzioni e servizi. Tale forma associativa non prevede la creazione di un nuovo soggetto giuridico né lo svolgimento di servizi generici di interesse locale. La convenzione non presuppone il conferimento di competenze e risorse, che restano a capo dei singoli enti coinvolti. Si veda l'art. 30, T.U. 267/2000.

¹⁴ E' un Ente strumentale con autonomia giuridica, istituito da più enti per la gestione associata e integrata di servizi ma anche per l'esercizio associato di funzioni istituzionali di competenza comunale. L'organizzazione, le modalità operative di gestione dei servizi e il funzionamento degli organi vengono disciplinati dagli Enti Consortili all'interno di uno statuto. Si veda l'art. 31, T.U. 267/2000.

¹⁵ Le Unioni di Comuni originano un vero e proprio Ente istituito da più Comuni, con lo scopo di gestire determinati servizi e per l'esercizio di funzioni comunali in forma associata. Ha personalità giuridica e potestà regolamentare per la disciplina della propria organizzazione, per lo svolgimento e la gestione delle proprie funzioni. Si veda l'art. 32, T.U. 267/2000.

¹⁶ L'erogazione e la gestione di servizi, anche in forma associata, può essere esercitata dagli Enti Locali anche avvalendosi di soggetti allo scopo costituiti nella forma di Società di capitali "con la partecipazione totalitaria di capitale pubblico a condizione che gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano". Si veda, l'art. 113, T.U. 267/2000).

competenze preesistenti, le risorse economiche a disposizione, il livello di integrazione esistente tra gli Enti, il Portafoglio Servizi da erogare, ecc.

Ecco perché la scelta della soluzione associativa deve prendere in considerazione, oltre alla valutazione del contesto di riferimento, 4 parametri particolarmente rappresentativi delle caratteristiche che un CST deve avere, ovvero:

- **Economicità di gestione e costituzione.** Uno dei principali obiettivi dei CST è la riduzione dei costi di ogni singolo Comune relativamente ai servizi erogati. In questo senso, non si possono non considerare i tempi e i costi del processo di associazione e i costi relativi al suo funzionamento.

	Convenzione	Consorzio	Unione di Comuni	Società di capitali
PRO	- Procedura di attivazione molto semplice - No costi aggiuntivi di funzionamento		- Beneficia di incentivi statali e regionali - Competenza introiti tasse e tariffe	
CONTRO		- Procedura di attivazione complessa - Costi aggiuntivi di funzionamento	- Procedura di attivazione complessa - Costi aggiuntivi di costituzione e funzionamento	- Elevati costi e tempi di costituzione - Esborso iniziale del capitale sociale

Tabella 3 - Economicità delle forme associative. Pro e contro (fonte: CNIPA)

- **Stabilità della struttura.** Al fine di consentire al CST di erogare i propri servizi, è necessario che la forma associativa prescelta abbia carattere di stabilità (livello di formalizzazione del vincolo associativo, durata pluriennale, modello organizzativo che garantisca l'integrazione tra gli Enti).

	Convenzione	Consorzio	Unione di Comuni	Società di capitali
PRO		- Ente autonomo dotato di personalità giuridica - Media integrazione tra uffici e strutture aderenti	- Ente autonomo con propri organi, personalità giuridica e potestà regolamentare - Elevata integrazione tra Unione ed Enti aderenti	- Forma associativa stabile con propri organi, personalità e autonomia giuridica e capitale sociale
CONTRO	- Semplice accordo tra Enti - Non sono previsti organi obbligatori - Scarsa integrazione tra gli Enti			- Scarsa integrazione tra uffici ed Enti aderenti - Rischio di divergenza di intenti, obiettivi e finalità tra CST e gli Enti

Tabella 4 - Stabilità delle forme associative. Pro e contro (fonte: CNIPA)

- **Rappresentatività degli Enti partecipanti.** Il CST ha il compito di rappresentare gli Enti che lo compongono, ma allo stesso tempo deve mantenere un elevato livello di autonomia decisionale e gestionale. La rappresentatività deve essere intesa sia dal punto di vista interno (partecipazione alle decisioni deliberate, controllo sul programma del CST, monitoraggio dell'efficienza e dell'efficacia della gestione), sia dal punto di vista esterno (il CST rappresenta all'esterno gli Enti associati).

	Convenzione	Consorzio	Unione di Comuni	Società di capitali
PRO		- Interna: Forte rappresentanza grazie all'Assemblea, l'organo principale composto dai rappresentanti degli Enti	- Interna: Forte rappresentanza negli organi (membri delle giunte e dei consigli comunali) - Esterna: In qualità di ente derivato, piena capacità di rappresentanza	
CONTRO	- Interna: Non sono previsti organi di rappresentanza - Esterna: Poca rappresentanza per gli Enti	- Esterna: Media rappresentatività per gli Enti		- Interna: Non garantisce la partecipazione costante degli Enti associati - Esterna: Difficoltà di rappresentanza per la sua natura giuridica

Tabella 5 - Rappresentatività delle forme associative. Pro e contro (fonte: CNIPA)

- **Flessibilità gestionale.** Il CST dovrebbe avere una struttura di servizio flessibile, in termini di risorse, di autonomia gestionale e di accesso al mercato.

	Convenzione	Consorzio	Unione di Comuni	Società di capitali
PRO			<ul style="list-style-type: none"> - Flessibilità per l'elevata capacità operativa su tutte le funzioni comunali - Struttura organizzativa in grado di accedere al mercato 	<ul style="list-style-type: none"> - Struttura snella (risorse e accesso al mercato) - Procedure semplificate (approvvigionamento e assunzione personale)
CONTRO	<ul style="list-style-type: none"> - Modesto impatto sulle strategie di sviluppo degli Enti - Senza autonomia gestionale, non accede direttamente al mercato 	<ul style="list-style-type: none"> - Difficoltà nell'individuazione di priorità e linee strategiche - Scarsa flessibilità (funzionamento disciplinato in modo dettagliato dalla legge) 		

Tabella 6 - Flessibilità delle forme associative. Pro e contro (fonte: CNIPA)

Sulla base di queste considerazioni è possibile stilare un quadro riassuntivo dell'impatto che ogni parametro avrà sulle diverse forme associative.

	Convenzione	Consorzio	Unione di Comuni	Società di capitali
ECONOMICITA'	ALTA	MEDIA	MEDIA	BASSA
	BASSA	MEDIA	ALTA	MEDIA

STABILITA'				
RAPPRESENTATIVITA'	BASSA	MEDIA	ALTA	BASSA
FLESSIBILITA'	BASSA	MEDIA	ALTA	MEDIA

Tabella 7 - Riassunto parametri forme associative (fonte: CNIPA)

Dalla tabella emerge che i parametri critici per il raggiungimento degli obiettivi del CST sono maggiormente soddisfatti dal Consorzio e dall'Unione dei Comuni.

5.3 Il Portafoglio Servizi

Il CST è uno strumento per e dei piccoli Comuni: esso deve, quindi, basarsi sull'analisi dei bisogni effettivi della realtà territoriale di riferimento.

Di conseguenza, la configurazione del portafoglio servizi, ossia tutti quei servizi che il CST metterà a disposizione dei Comuni utenti, deve partire da un'analisi attenta dei principali aspetti economico-sociali dell'ambito territoriale di riferimento e della domanda di servizi che lo caratterizza. In questo senso, gli elementi principali da prendere in considerazione saranno: la situazione demografica, sociale ed economica dei Comuni coinvolti, il grado di associazionismo e le modalità organizzative nella gestione e nell'erogazione dei servizi, i servizi ICT già offerti dai Comuni di riferimento e la loro qualità, ecc.

Sulla base di ciò, il portafoglio servizi dei CST dovrà prevedere sia servizi di *e-Government* in senso stretto erogati a cittadini ed imprese per conto dei Comuni, sia servizi infrastrutturali e gestionali¹⁷ che, da un lato, sono strumentali ai servizi di *e-*

¹⁷ Alcuni esempi di servizi infrastrutturali: connettività, sicurezza, protocollo informatico, posta elettronica certificata, firma digitale, progettazione e manutenzione di servizi web, infrastrutture per funzioni di interscambio e cooperazione applicativa, assistenza informatica, ecc. Alcuni esempi di servizi gestionali: organizzazione della domanda ICT, catalogo fornitori ICT, promozione e coordinamento di progetti di e-Government, assistenza e consulenza amministrativa (gestione paghe e contributi, pagamenti, tributi, catasto, patrimonio), formazione, produzione informativa, studi, reportistica, ecc. Cfr. PERA, *Proposte sui CST*, in *La costituzione dei Centri Servizio Territoriali*:

Government e, dall'altro, sono veri e propri servizi forniti ai Comuni associati al fine di migliorarne l'efficienza operativa interna (in termini di attività amministrativa, di processi interni, di integrazione e coordinamento).

Quindi, emerge chiaramente come l'obiettivo principale dei CST, ossia sostenere e sviluppare i processi di innovazione e di *e-Government* dei piccoli Comuni, non si esaurisca nei soli aspetti tecnologici, ma abbia conseguenze notevoli anche negli aspetti organizzativi, gestionali ed istituzionali.

6 - La realizzazione dei Centri Servizio Territoriali

Abbiamo già detto in precedenza che i fondi complessivamente disponibili per l'avvio dei CST per l'intero territorio nazionale è di circa 40 milioni di Euro, distinti in fondi ex finanziaria (15 milioni di Euro) e fondi CIPE (26 milioni di Euro).

La realizzazione concreta dei CST nel territorio italiano avverrà attraverso due distinte modalità, una, più cospicua e finalizzata al finanziamento integrale dei CST, per il Mezzogiorno, una, di minor portata e attraverso la modalità del co-finanziamento, per tutt'Italia. La distinzione è abbastanza netta e si impone perché ci si trova a dover affrontare una situazione di svantaggio generalizzata in tutta Italia (la piccola dimensione dei Comuni) che, nel caso del Sud, si aggiunge allo svantaggio residuo della condizione delle zone obiettivo 1.

Infatti, mentre negli ultimi anni nelle Regioni del Centro-Nord si è assistito al fiorire spontaneo di iniziative associative, supportate dagli stessi governi regionali e finalizzate all'inclusione dei piccoli Comuni nei processi di *e-Government*, assimilabili, anche se solo in forma parziale, al disegno dei Centri Servizio Territoriali, il Sud, invece, è ancora molto indietro¹⁸.

Una cosa, comunque, deve rimanere chiara: i contributi statali, cui si devono affiancare i contributi regionali, sono necessari per la fase di *start-up* del CST e di vita

un'occasione di sviluppo del territorio. Atti del Convegno, 20/05/2005 – Genova, disponibile su www.forumpa.it.

¹⁸ In questo senso, gli esempi più significativi sono: nella Regione Lombardia, il progetto per la gestione associata di servizi di *e-Government*, SISCO TEL (Sistema Informativo Sovracomunale di Comunicazione Telematica); nella Regione Toscana, il caso del circondario Empolese-Val d'Elsa (www.empolese-valdelsa.it); nella Regione Emilia Romagna, il progetto SUGGEST (Supporto alle gestioni associate per governare le opportunità offerte dall'*e-Government* e la Società dell'Informazione nel territorio regionale).

dello stesso per i primi due-tre anni. Successivamente lo stesso dovrà auto-mantenersi tramite i canoni pagati dai Comuni utenti.

6.1 Il progetto "Sud e non solo"

Nell'ambito dei fondi assegnati dalla delibera CIPE n. 17/2003, al Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie è stato contemplato un progetto, denominato "Sud e non solo", che prevede la realizzazione di 19 CST nelle Regioni Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna, attraverso un finanziamento integrale pari a 26 milioni di Euro.

La distribuzione dei CST sarà la seguente:

REGIONE	Numero di CST	Importo
ABRUZZO	1	1.260.000
MOLISE	1	1.260.000
CAMPANIA	4	5.040.000
PUGLIA	3	3.780.000
BASILICATA	1	1.260.000
CALABRIA	3	3.780.000
SICILIA	4	5.040.000
SARDEGNA	2	2.520.000
TOTALE	19	23.940.000

Tabella 8 - Distribuzione CST "Progetto Sud e non solo" (Fonte: CNIPA)

Lo strumento previsto per la realizzazione e l'organizzazione dei CST è quello dell'inserimento dei progetti all'interno degli Accordi di Programma Quadro in materia di Società dell'Informazione tra Governo e Regioni. A tutt'oggi, sono stati stipulati tutti gli accordi che prevedono la realizzazione dei 19 CST.

In linea generale, gli *steps* successivi saranno questi. In ciascuna Regione sarà pubblicato un avviso per la presentazione di candidature da parte di aggregazioni di Comuni che intendano realizzare un CST. L'avviso esplicherà il profilo minimo delle aggregazioni ammissibili in considerazione delle specificità locali. Successivamente, con l'assistenza del CNIPA, della stessa Regione e delle Associazioni rappresentative degli Enti Locali (ANCI, UPI, UNCEM) la trasformazione delle candidature in

“progetti” avverrà attraverso un processo concertato e condiviso con le aggregazioni proponenti. Il risultato sarà quello di avviare a progettazione, e quindi procedere alla realizzazione dei CST previsti, le proposte che risultino, alla fine del processo di concertazione, conformi al format adottato.

Bisogna, inoltre, ricordare la possibilità, per le Regioni che riusciranno a rispettare i tempi, di far partecipare i propri CST all'Avviso di pre-qualifica, di cui al successivo capitolo. Comunque, per il progetto “Sud e non solo”, il termine ultimo e tassativo per l'impiego dell'intera somma stanziata è fissato entro il 2005.

6.2 L'Avviso di co-finanziamento

Come già detto in precedenza, per quanto riguarda invece il restante territorio nazionale, la finanziaria 2003 ha messo a disposizione fondi per circa 15 milioni di Euro per il co-finanziamento di progetti per la realizzazione di servizi di *e-Government* nei piccoli Comuni.

Vista l'esiguità delle risorse, per evitare la dispersione dei finanziamenti, è stato stabilito che i beneficiari del co-finanziamento non potranno essere i singoli comuni, ma solo ed esclusivamente soggetti aggregativi che gestiranno i progetti e le risorse in favore degli enti partecipanti. Tali soggetti, ritenuti il modello gestionale per eccellenza per l'erogazione dei servizi di *e-Government* per i piccoli Comuni, saranno appunto i Centri Servizio Territoriali.

Recentemente c'è stata la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, da parte del CNIPA, dell'“Avviso per la selezione dei soggetti ammessi a presentare progetti finalizzati all'erogazione di servizi in forma associata per piccoli Comuni”¹⁹.

Come si evince chiaramente, prima di pubblicare il vero e proprio Avviso per il co-finanziamento di progetti destinati ai piccoli Comuni, con tale misura il CNIPA ha deciso di pubblicare un avviso pre-qualificante, che stabilirà quali strutture aggregative potranno realmente svolgere le funzioni di CST e, quindi, presentare progetti per i quali chiedere il co-finanziamento. Da questo Avviso non verrà, dunque, una graduatoria, ma semplicemente un elenco di soggetti idonei o non idonei.

In questo senso, quindi, non ci saranno dei criteri di valutazione veri e proprio, ma dei requisiti minimi di idoneità, ossia gli elementi peculiari che dovranno caratterizzare i CST. Tali elementi si rifanno a quanto delineato nelle *Linee*

¹⁹ Cfr. *Gazzetta Ufficiale* n. 213 del 13 settembre 2005.

guida per la costituzione e l'avvio dei CST, ma nell'Avviso trovano una ulteriore specificazione. In particolare, secondo l'Avviso, l'aggregazione che vorrà qualificarsi come CST dovrà possedere i seguenti requisiti:

- Forma giuridica: i soggetti, costituitisi nelle forme previste dal T.U. degli Enti Locali, dovranno essere esclusivamente di proprietà pubblica.
- Bacino di utenza: deve far riferimento ad una base demografica di almeno 100.000 abitanti dei quali almeno 30.000 residenti nei Comuni aderenti al CST che hanno una popolazione inferiore a 5.000 abitanti. Unica possibile deroga a tale previsione è quando in un ambito provinciale non si raggiunga la base demografica prevista.
- Servizi erogati: i servizi erogati dal CST non dovranno essere la semplice sommatoria di tutti i servizi erogati in ciascun Comune, ma ogni Centro dovrà essere in grado di fornire servizi nuovi, che i Comuni non sono in grado di erogare autonomamente; infine i servizi dei CST dovranno poter essere utilizzati da più Comuni.
- Concertazione: dovrà essere presentato un verbale di concertazione tra Regione, ANCI, UPI e UNCEM regionali, in cui si attesti la condivisione di strategia.

Il termine ultimo per la presentazione delle candidature, fissato inizialmente per il 31 ottobre 2005, è stato prorogato al 1 dicembre 2005, per dar modo anche alle Regioni più arretrate di mettersi al pari delle altre.

Per le fasi successive il *timing* dovrebbe essere il seguente:

- entro dicembre 2005: pubblicazione dei CST qualificati;
- entro gennaio 2006: pubblicazione dell'Avviso per il co-finanziamento di progetti per l'e-Government nei piccoli Comuni.

7 – Conclusione

L'ipotesi (ed il rischio...) delle "due Italie", una, quella dei grandi centri, pienamente coinvolta e partecipe dei processi di innovazione, l'altra, quella dei piccoli centri, completamente tagliata fuori, inesorabilmente sta diventando realtà. E' per questo che il piano nazionale di *e-Government* ha preso atto che i piccoli Comuni rappresentano un "interlocutore speciale".

Ed è per questo che, tra le linee d'azione previste, c'è quella finalizzata all'inclusione dei piccoli Comuni nell'attuazione dell'*e-Government*, attraverso misure volte a favorire la cooperazione e l'associazione dei Comuni piccoli e medio piccoli, coerentemente con quanto sta avvenendo in altri settori.

Secondo tale disegno, il Centro Servizi Territoriale sarà una struttura di servizio sovra-comunale, promossa, partecipata e controllata dai Comuni di piccola e media dimensione, il cui compito sarà quello di garantire la piena partecipazione ai processi di *e-Government* anche alle realtà più piccole, le risorse umane e tecnologiche necessarie e la maggiore copertura territoriale della diffusione dei servizi in rete, anche al fine di eliminare il gap che divide le piccole realtà locali dalle realtà urbane.

L'obiettivo di questo lavoro è stato quello di definire gli aspetti salienti, le caratteristiche che questo nuovo soggetto, il CST, dovrà avere.

Il CST può, quindi, rappresentare un importante passaggio del cammino verso le gestioni associate dei Comuni, specificatamente nel settore dell'innovazione tecnologica.

Si tratta, comunque, di un cammino, appena iniziato, irto di difficoltà. Quali saranno i risultati, è ancora presto per dirlo.

Una cosa è certa: i piccoli Comuni non sono spinti alla cooperazione con altri Comuni da una tendenza naturale, spontanea. L'associazionismo intercomunale è una risposta razionale, non istintiva, ai problemi di crescente difficoltà ad andare avanti da soli che nei piccoli Comuni si riscontra. Ma le risposte in termini di comportamenti coerenti non sono sempre adeguate: in molti casi a buoni propositi iniziali fa seguito un insieme di difficoltà che finiscono con il paralizzare anche il più generoso progetto di cooperazione.

Certo, non dappertutto è così: sono le differenti tradizioni politico-amministrative a determinare le difformità dei comportamenti "associativi" dei piccoli Comuni nelle varie regioni d'Italia, la diversa sensibilità media degli amministratori...

Inoltre, molto dipenderà anche dal ruolo che sapranno svolgere gli enti di governo di livello superiore, nell'ottica di una corretta applicazione del principio di sussidiarietà: la situazione delle risorse dei piccoli Comuni, di bilancio e non, è tale che essi oggi non abbiano capacità d'investimento, per cui anche a fronte di un'offerta di servizi riconosciuta come utile, essi non la potrebbero sfruttare.

In questo senso, Comuni più grandi, Province e Regioni possono svolgere un ruolo determinante (in termini di incentivi finanziari, di concertazione tra i vari livelli di governo, di animazione dei processi di aggregazione, di supporto tecnico-amministrativo, ecc.).

Ma, soprattutto, è necessario dimostrare a chi governa i piccoli Comuni e a chi vi risiede, che cambiare si può, che l'innovazione tecnologica non è solo un affare riservato ai centri più grandi, alle aree più sviluppate; che servizi fino a ieri impensabili se non in città, possono essere resi disponibili anche nei centri più piccoli; che i giovani possono partire e andare per il mondo, ma anche tornare e stare nei piccoli Comuni, senza per questo che le potenzialità di qualità della vita, di lavoro e di costruzione del loro futuro venga meno.