

La telematica in Emilia-Romagna: obiettivi, strategie e strumenti di *governance*

di Gaudenzio Garavini, Sandra Lotti, Dimitri Tartari

Sommario

Premessa. – **1.** *L'e-government e la società dell'informazione.* – **2.** *Le politiche di e-government europee e nazionali.* – **3.** *Il contesto regionale.* – **4.** *La l.r. 24 maggio 2004, n.11 "Sviluppo regionale della società dell'informazione".* – **5.** *Il PITER: le Linee Guida al Piano telematico dell'Emilia-Romagna 2007-2009.* – **6.** *La CN-ER: Community Network dell'Emilia-Romagna.* – **7.** *Conclusioni.*

Premessa

Le Pubbliche Amministrazioni emiliano-romagnole da più di dieci anni si misurano nell'applicare le tecnologie informatiche per scambiare dati ed offrire servizi a cittadini, imprese ed altri soggetti pubblici. L'*e-government*, di questo infatti si tratta, ha la caratteristica di influenzare in modo trasversale tutti i settori dell'amministrazione nei processi e nei procedimenti amministrativi più importanti. Questa ed altre peculiarità, quale la naturale resistenza al cambiamento, hanno reso difficoltosa e non sempre efficiente l'attuazione di strategie di innovazione delle PA messe in atto dal governo centrale rivolte alla totalità degli enti territoriali.

Le politiche e le programmazioni in materia di *e-government* hanno dovuto altresì fare i conti con un assetto normativo nazionale in materia di amministrazioni pubbliche locali in evoluzione. Negli anni a cavallo del millennio infatti, secondo il principio di sussidiarietà, si è assistito a livello nazionale al sempre più progressivo trasferimento delle competenze amministrative (legge n. 59 del 1997) e al riconoscimento di una più ampia autonomia agli enti locali (decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 "testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali") fino alla revisione delle funzioni e degli elementi fon-

danti la Repubblica previsti nella Costituzione (legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 “Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione”).

In questo contesto lo sviluppo della società dell’informazione regionale è stato perseguito in Emilia-Romagna attraverso l’attuazione della legge regionale 24 maggio 2004, n. 11 che ha definito in modo puntuale gli obiettivi, le strategie e gli strumenti di *governance* a disposizione della Regione e delle autonomie locali. Quello che va definendosi e realizzandosi è un nuovo assetto organizzativo che rispetta le funzioni ed i ruoli istituzionali dei singoli enti locali, della Regione e dello Stato ottimizzando gli sforzi e le sempre poche risorse economiche disponibili.

Nel presente documento si introdurrà lo scenario nazionale ed internazionale nel quale è maturata l’esigenza del sistema regionale emiliano-romagnolo di dotarsi di una legge specifica sulla società dell’informazione, avendo cura di descrivere quelle che sono le finalità e gli obiettivi che la legge si pone e soffermandosi in modo particolare sullo stato di attuazione delle nuove forme organizzative di *governance* regionali.

1. *L’e-government e la società dell’informazione*

Il così detto *e-government* (da *electronic government*, anche noto come *e-gov*, *digital government* o *online government*) fa riferimento all’utilizzo da parte delle amministrazioni pubbliche delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione (Information and Communication Technologies – ICT) per scambiare dati ed offrire servizi a cittadini, imprese ed altri soggetti pubblici. Obiettivi principali dell’*e-government* sono: (1) il miglioramento dell’efficienza interna e (2) la riduzione dei costi nell’offerta di servizi pubblici nonché (3) un migliore accesso ai servizi pubblici e (4) la diffusione di processi di democrazia partecipata.

Le prime esperienze di *e-government* risalgono al 1997 se si considerano gli Stati Uniti d’America e a qualche anno dopo

per quello che riguarda l'Europa e l'Italia. L'*e-government* è la componente più strettamente correlata al mondo della pubblica amministrazione di una dimensione più generale denominata "società dell'informazione". Con quest'ultimo termine si intende l'insieme degli effetti che l'uso e la diffusione delle ICT hanno sulle varie componenti della società (cittadini, imprese, pubblica amministrazione, ecc.). Studi non più troppo recenti hanno individuato nell'uso diffuso di tecnologie dell'informazione e della comunicazione la causa della maggiore crescita percentuale dell'economia nazionale (nella fattispecie quella statunitense). In altri termini la tecnologia agisce sulla società incrementando la produttività del lavoro. Tale effetto positivo può essere generato nella sola eventualità che sia presente un adeguato livello di conoscenza e competenze (cioè vi siano soggetti capaci di avvantaggiarsi e mettere a valore le ICT).

Viste le rispettive potenzialità una società dell'informazione evoluta ed estesa e la diffusione dell'*e-government* sono divenuti ben presto oggetto di strategie e programmazione a tutti i livelli (europeo, nazionale e locale).

2. Le politiche di e-government europee e nazionali

Il tema dell'utilizzo e dell'incremento nell'uso delle ICT è affrontato a livello europeo dal 1999, anno nel quale la Commissione europea vara il programma "eEurope – una società dell'informazione per tutti" ⁽¹⁾ che fissa l'obiettivo strategico dell'Unione europea per il decennio a venire, ossia "diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo". A questa prima esperienza seguono altri documenti di indirizzo che ne correggono, ridimensionandoli, gli obiettivi ("eEurope 2002", "eEurope Update" ed "eEurope 2005") sino a giungere all'attuale "Piano di azione eGovernment i2010" ⁽²⁾ che identifica cinque principali priorità (da raggiun-

(1) eEurope – Una società dell'informazione per tutti, COM 1999/687.

(2) i2010 – Una società europea dell'informazione per la crescita e l'occupazione, SEC(2005) 717, 1 giugno 2005.

gere entro il 2010): (1) non lasciare indietro nessun cittadino; (2) fare dell'efficienza e dell'efficacia una realtà; (3) sviluppare servizi chiave ad alto impatto; (4) rendere disponibili gli strumenti abilitanti; (5) rafforzare la partecipazione democratica.

Raccomandazioni e strategie non mancano anche a livello nazionale; nel 2002, infatti, il Governo dedica in modo esclusivo uno dei propri Ministri al tema dell'innovazione e delle tecnologie ⁽³⁾ ed inaugura una stagione di bandi volti a finanziare progetti di informatizzazione dei servizi e dei processi delle PA locali ⁽⁴⁾. All'*e-government* è assegnato il compito di rendere sostenibile ed efficiente la nuova architettura istituzionale sempre più federalista dello Stato italiano (legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 "Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione"). Se, infatti, lo spostamento di poteri, competenze e risorse pubbliche verso gli enti più vicini ai cittadini, alle imprese ed al territorio valorizza e stimola la capacità di autogoverno e il rapporto tra cittadini ed istituzioni, altresì comporta anche, per essere sostenibile, nuovi assetti organizzativi, rapporti istituzionali e approcci culturali "di sistema". Nel 2003 è consapevolezza delle Regioni e del Governo⁵ che senza una comune visione di sistema di tutti gli attori istituzionali (amministrazioni centrali, regionali, enti locali) le aspettative di migliori servizi difficilmente si realizzeranno e certamente si produrranno elevate diseconomie. Le tecnologie dell'infor-

(3) Il Ministro Lucio Stanca con la direttiva del 18 dicembre 2003 "Linee guida in materia di digitalizzazione dell'amministrazione per l'anno 2004" in cui indica quali settori di intervento prioritario: (1) servizi *on line* per cittadini ed imprese; (2) accessibilità dei siti internet della pubblica amministrazione; (3) trasparenza dell'azione pubblica; (4) efficienza delle amministrazioni: posta elettronica, documento elettronico; (5) distribuzione ai dipendenti pubblici di carte elettroniche multiservizi; (6) sicurezza delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione; (7) sviluppo delle competenze.

(4) Attraverso un bando nazionale "1° Avviso" furono selezionati e co-finanziati 134 progetti di *e-government* sull'intero territorio nazionale. Molti progetti presentavano partenariati di svariate centinaia di enti locali.

(5) Il documento "L'*e-government* per un federalismo efficiente, una visione condivisa una realizzazione cooperativa" pubblicato in data 1 aprile 2003 è stato elaborato dal Comitato tecnico della Commissione permanente per l'innovazione e le tecnologie costituita tra i Presidenti delle Regioni ed il Ministro per l'innovazione e le tecnologie.

mazione e della comunicazione sono, nella visione condivisa da Governo e Regioni, la risposta che consente di porre in modo nuovo il rapporto tra autonomia locale e necessità di coordinamento e di armonizzazione dei processi innovativi a livello nazionale. Infatti le tecnologie dell'informazione e della comunicazione sono essenzialmente strumenti per la cooperazione e il coordinamento, cioè tecnologie che possono facilitare e semplificare il rapporto tra soggetti diversi. Tale potenzialità, insita nell'utilizzo delle ICT, è una necessità nel processo di attuazione del federalismo che prevede una cooperazione paritaria tra i diversi soggetti istituzionali.

Questo approccio che riconosce l'interdipendenza tra sviluppo dell'*e-government* e un efficiente federalismo (coerente con i principi enunciati all'art. 4 della legge 15 marzo 1997, n. 59) ⁽⁶⁾ evidenzia l'esigenza di forme di *governance* coordinata tra tutti i livelli del governo nazionale e locale nella consapevolezza che, per godere dei benefici attesi dall'*e-government*, deve essere l'intero sistema pubblico a "re-inventarsi" ⁽⁷⁾.

L'attenzione al tema dell'*e-government* e della società dell'informazione è rimasta alta anche nelle priorità del nuovo Governo che ha previsto, nel 2006, il Ministero per le riforme e l'innovazione nella pubblica amministrazione (aggregando le competenze precedentemente detenute dal Ministro della funzione pubblica e da quello dall'innovazione e delle tecnologie). Le linee guida del nuovo Ministro partono dal presupposto che la riforma della pubblica amministrazione deve essere frutto di una "rivoluzione culturale per cui l'informatica non è più un fine ma un mezzo".

Un poco come avvenuto in Europa, con il passaggio dal programma eEurope a i2010 ⁽⁸⁾, a valle di un primo periodo di

(6) Principio di sussidiarietà, di completezza, di efficienza ed economicità, di cooperazione, di responsabilità e unicità dell'amministrazione, di omogeneità, di adeguatezza, di differenziazione, della copertura finanziaria e patrimoniale e di autonomia organizzativa e regolamentare.

(7) Si ricordi a tal proposito la prima iniziativa di *e-government* voluta da Vicepresidente degli Stati Uniti Al Gore nel 1997 ed intitolata "*reinventing government*".

(8) Motivato anche da mutati assetti economici e tassi di crescita inferiori alle aspettative.

“entusiastiche sperimentazioni” e risultati incoraggianti ma poco diffusi, il Governo italiano indica sette specifici obiettivi di legislatura ⁽⁹⁾: (1) il miglioramento dell’efficienza della pubblica amministrazione (innovando quindi i processi, attuando il codice ⁽¹⁰⁾ per semplificarli, formando *on line* il personale); (2) la piena cooperazione tra le amministrazioni, (attraverso anche l’integrazione delle banche dati nazionali e i registri pubblici); (3) il miglioramento della trasparenza della spesa pubblica (saranno informatizzati tutti i pagamenti per l’effettivo monitoraggio dei conti pubblici, accrescendo l’uso della rete per l’acquisto di beni e servizi); (4) la costruzione della cittadinanza digitale (promuovendo l’*e-democracy* e superando il divario digitale, garantendo la qualità e la possibilità di poter accedere ai portali nazionali e ai siti della pubblica amministrazione); (5) il monitoraggio delle iniziative della pubblica amministrazione per misurarne l’efficienza (sarà creata una rete delle eccellenze); (6) favorire la competitività delle imprese prevedendo anche un tavolo per l’innovazione; (7) rendere l’Italia protagonista del processo di innovazione in Europa.

In particolare nelle linee strategiche del marzo 2007 si specifica che “Per convergere verso un sistema nazionale di *e-government* è fondamentale che tutte le strutture nazionali e locali della pubblica amministrazione alle quali sono affidate missioni ed azioni per lo sviluppo dell’innovazione siano componenti organiche di una rete di collaboratori senza sovrapposizioni di funzioni, con ruoli distinti e responsabilità ben definite e cooperanti.”.

Proprio in questa ottica la Conferenza Unificata Stato-

(9) Linee Guida Nicolais

(10) Il Codice dell’amministrazione digitale è stato emanato con decreto legislativo del 7 marzo 2005, n. 82, pubblicato sulla G.U. n. 111 del 16 maggio 2005, a seguito della delega al Governo contenuta all’articolo 10 della legge 29 luglio 2003, n. 229 (legge di semplificazione 2001). Il Codice è entrato in vigore il 1 gennaio 2006. Esso ha lo scopo di assicurare e regolare la disponibilità, la gestione, l’accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell’informazione in modalità digitale utilizzando con le modalità più appropriate le tecnologie dell’informazione e della comunicazione all’interno della pubblica amministrazione, nei rapporti tra amministrazione e privati. In alcuni limitati casi, disciplina anche l’uso del documento informatico nei documenti tra privati.

Regioni, città e autonomie locali ⁽¹¹⁾ ha approvato nel settembre del 2007 il “Patto per l’attuazione del sistema di *e-government* nelle Regioni e negli enti locali” (progetto PAE-SE). L’accordo rappresenta la cornice entro la quale condividere gli obiettivi di programmazione e pianificare lo sviluppo della società dell’informazione e dell’*e-government*. I firmatari assumono che le tecnologie di nuova generazione possano diventare gli strumenti di una nuova “convergenza istituzionale”, fondata sulla matrice culturale della Rete e sul principio della cooperazione/condivisione che è alla base della società della conoscenza. Una forte azione di coordinamento e di armonizzazione delle politiche e dei programmi, che coinvolga tutti i livelli di governo, è ora, quindi, la base per rendere sostenibile il modello nazionale di sviluppo dell’*e-government* orientato in senso federale.

3. *Il contesto regionale*

Tenendo in considerazione che la pubblica amministrazione nel suo complesso rappresenta il più grande settore dell’economia (nella UE a 15 la spesa pubblica complessiva ammontava in media nel 2003 al 45% del PIL) ⁽¹²⁾ è facile capire perché l’*e-government* è una delle componenti della società dell’informazione su cui Europa, singoli Stati e Regione Emilia-Romagna hanno da subito deciso di intervenire.

In Emilia-Romagna tra il 1999 ed il 2006 si sono susseguiti

(11) La Conferenza unificata è stata istituita dal d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, che ne ha definito anche la composizione, i compiti e le modalità organizzative ed operative (articoli 8 e 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281). La Conferenza unificata, sede congiunta della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, opera al fine di: 1) favorire la cooperazione tra l’attività dello Stato e il sistema delle autonomie; 2) esaminare le materie e i compiti di comune interesse. È competente in tutti i casi in cui Regioni, Province, Comuni e Comunità montane, ovvero la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali sono chiamate ad esprimersi su un medesimo oggetto (art. 9, comma 2, del d.lgs. 281/1997).

(12) “European Competitiveness Report 2004”, Commission Staff Working Paper SEC(2004) 1397, 8 novembre 2004.

e hanno trovato realizzazione due programmazioni regionali (Piano telematico regionale 1999-2001 e Piano telematico regionale 2002-2005).

Con il primo Piano telematico regionale (PTR), in coerenza con le scelte fatte a livello europeo prima e nazionale poi, fu stabilito di promuovere il paradigma tecnologico "Internet e Web" nelle pubbliche amministrazioni finanziando 132 progetti proposti dagli stessi enti locali con lo scopo di diffondere conoscenza e consapevolezza delle potenzialità delle tecnologie informatiche applicate a Internet. Parte dei finanziamenti furono destinati alle amministrazioni provinciali per stimolare la definizione di piani territoriali dedicati. Complessivamente l'ammontare delle risorse Regionali attivate fu di 49,1 milioni di euro. Questa iniziativa, pur raggiungendo gli obiettivi, evidenziò il limite di azioni troppo frammentate che non realizzano veri cambiamenti in quanto non interessano un massa critica di enti.

Sulla base dell'esperienza maturata con il PTR 1999-2001 nel periodo 2002-2005 i maggiori investimenti furono volti a realizzare le infrastrutture di rete fissa a banda larga e mobile con tecnologia digitale a servizio di tutti gli EELL⁽¹³⁾ (le attuali reti LEPIDA che collegano le Amministrazioni Pubbliche della Regione e R3 per i servizi di protezione civile, polizia municipale ed emergenza sanitaria) e a sperimentare e rendere fruibili una gamma di servizi pubblici per il tramite del Web. Concretamente furono, quindi, finanziati ed avviati progetti volti ad incrementare l'efficienza della pubblica amministrazione attraverso l'introduzione delle ICT in combinazione con azioni per l'ammodernamento e la trasformazione organizzativa e procedurale per più di 120 milioni di euro (quasi esclusivamente di fonte Regionale).

Le modalità utilizzate per costruire LEPIDA, la rete a banda

(13) Rispondendo anche a quanto previsto nella "Riforma del sistema regionale e locale" legge regionale 21 aprile 1999, n. 3, art. 14 "Funzioni della Regione", comma n. 4: "La Regione, al fine di garantire l'efficace coordinamento delle informazioni e la comunicazione interistituzionale con il sistema locale, promuove lo sviluppo ed il raccordo di un sistema informatico ed informativo regionale che assicuri la connessione telematica tra la Regione e gli enti locali stessi".

larga delle Pubbliche Amministrazioni dell'Emilia-Romagna, fu quella dell'intesa istituzionale, in particolare vennero siglati sette distinti Accordi di programma quadro, che coinvolse tutti gli enti locali della regione (Regione, Province, Comuni e loro Associazioni e Unioni, Comunità montane). Con questi Accordi le Amministrazioni aderenti manifestarono la volontà di realizzare la rete LEPIDA e definirono le linee guida per la sua costruzione ⁽¹⁴⁾.

Tra il 2002 ed il 2003 emersero così a livello regionale quelle criticità che sarebbero poi state definite "tipiche" delle politiche di *e-government* internazionali e nazionali. Da un lato quindi si rese evidente l'esigenza di intervenire con azioni che interessassero in modo trasversale tutti i settori delle amministrazioni pubbliche e dall'altro fu chiaro che solo azioni coordinate tra i diversi livelli istituzionali avrebbero permesso di "ripensare e modernizzare" veramente i processi, le procedure e quindi i servizi. Il numero elevato di enti locali su cui l'*e-government* avrebbe dovuto intervenire e le ridotte disponibilità economiche e le limitate competenze resero evidente la necessità di stabilire regole e modalità attraverso le quali concertare le priorità e coordinare gli interventi e gli impegni di spesa.

Il mutato assetto normativo in materia di amministrazioni pubbliche locali (decentramento delle competenze amministrative ⁽¹⁵⁾, riconoscimento di una più ampia autonomia agli enti locali ⁽¹⁶⁾ e la revisione delle funzioni e degli elementi fondanti la Repubblica previsti nella Costituzione ⁽¹⁷⁾) e l'esigenza di inquadrare in uno schema istituzionale l'insieme delle iniziative e delle politiche legate alla telematica porta, nel maggio 2004 (in piena attuazione del PTR 2002-2005), all'approvazione del-

(14) Gli Accordi furono sottoscritti da tutti i 341 Comuni, dalle 9 Province e dalle 18 Comunità montane, ed ognuno è stato ratificato con un decreto del Presidente della Giunta regionale, che di fatto avviava formalmente le attività di realizzazione. Il primo Accordo di Programma fu firmato nel maggio 2003, l'ultimo nel maggio 2005.

(15) Legge 59 del 1997 e legge regionale dell'Emilia-Romagna 21 aprile 1999, n. 3

(16) Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali".

(17) legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 "Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione".

la legge regionale n. 11 “Sviluppo regionale della società dell’informazione”.

4. La l.r. 24 maggio 2004, n. 11 “Sviluppo regionale della società dell’informazione”

La l.r. n. 11/2004 emanata dalla Regione Emilia-Romagna per dare un assetto forte ed istituzionalizzato a tutta la politica telematica regionale, ed alle iniziative concrete da essa realizzate (che interessano quindi non solo l’amministrazione regionale ma tutto il territorio e tutti gli enti locali regionali) persegue: (1) lo sviluppo delle condizioni di vita dei cittadini attraverso un più facile e diffuso accesso alla conoscenza, rimuovendo le cause di divario digitale fra cittadini e tutelando il diritto alla riservatezza e all’autodeterminazione nell’uso dei dati personali; (2) lo sviluppo economico e sociale del territorio, stimolando la competitività del sistema-Regione con particolare riferimento all’adeguamento delle infrastrutture, alla diffusione omogenea dell’utilizzo delle nuove tecnologie, alla ricerca e alla sperimentazione di soluzioni di eccellenza per i profili tecnologici ed organizzativi, al supporto delle capacità delle imprese regionali di rispondere alle nuove esigenze del mercato ⁽¹⁸⁾.

Il testo preferisce, a principi e linee di indirizzo, interventi operativi e la chiara declinazione di quello che saranno: il nuovo *iter* procedurale che il sistema regionale seguirà per l’identificazione degli obiettivi comuni, l’approvazione degli stessi e la loro realizzazione operativa; i pilastri su cui poggerà il sistema regionale di *e-government* (regole tecniche, infrastrutture, forme e modi di cooperazione).

Nel pieno rispetto delle competenze dello Stato e del sistema delle autonomie, ed applicando i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, nella legge quindi: (1) sono definite in modo esplicito le funzioni e gli obiettivi della Regione; (2) è fissato il sistema di regole e lo sviluppo delle strutture tecno-

(18) Queste le “finalità generali” indicate all’art. 1 della l.r. n. 11/2004.

logiche che assicurano l'integrazione e l'interoperabilità dei sistemi informativi e lo sviluppo del "territorio digitale" ⁽¹⁹⁾; (3) sono definite le modalità di collaborazione fra tutte le pubbliche amministrazioni regionali e locali, enti ed organizzazioni di diritto pubblico regionali e locali ⁽²⁰⁾. Contemporaneamente sono normate tre azioni di sistema fondamentali per lo sviluppo dell'*e-government* regionale: (1) l'istituzione del sistema informativo regionale (SIR), costituito dal complesso delle basi di dati, dei servizi e delle procedure ed articolato nei diversi settori di intervento e per i differenti ambiti di conoscenze (capo IV); (2) la disciplina delle infrastrutture di rete regionali (rete fissa a banda larga – LEPIDA e Rete radiomobile regionale – R3) (capo III); (3) il regolamento del sistema regionale di negoziazione telematica, *e-procurement* (capo VI).

La norma così interviene predisponendo le basi per lo sviluppo della società dell'informazione regionale risolvendo all'origine i problemi di coordinamento e *governance* emersi nel corso delle esperienze realizzate negli anni precedenti. L'art. 6, in particolare, si occupa del processo di definizione delle "Linee di indirizzo per lo sviluppo delle ICT e dell'*e-government*" che di triennio in triennio rappresenteranno il punto di riferimento per la Regione ed il sistema delle autonomie

(19) All'art. 11, sviluppo del "territorio digitale", viene indicato che "La Regione opera per lo sviluppo omogeneo del "territorio digitale", promuovendo la collaborazione, anche in forme associate, per l'ampliamento e la gestione delle reti degli enti pubblici operanti in ambito regionale, coordinando l'integrazione della rete regionale dell'Emilia-Romagna nella rete nazionale delle pubbliche amministrazioni, dedicando specifici interventi e risorse all'assistenza tecnica e al sostegno finanziario delle iniziative degli enti del territorio. [...] La Regione promuove e favorisce la diffusione uniforme sul territorio, con particolare riguardo alle zone montane, dell'offerta di servizi di ICT commerciali, in special modo della copertura televisiva e della telefonia mobile; può intervenire con incentivi perché gli operatori del mercato incrementino l'offerta in Regione."

(20) La concertazione si attua (art. 17): (1) in sede di conferenze nel quadro degli accordi di programma, al fine di concludere accordi di programmi attuativi della presente legge; (2) attraverso l'istituzione di un Comitato permanente di indirizzo e coordinamento con gli enti locali, la cui composizione è deliberata dalla Giunta previo parere della Conferenza Regione-autonomie locali, che supporta la predisposizione e l'attuazione delle linee di indirizzo triennali; (3) in sede di Conferenza Regione-autonomie locali, che è chiamata ad esprimere pareri secondo quanto previsto dall'art. 30 della legge regionale n. 3 del 1999.

regionali.

Le Linee di indirizzo sono approvate dal Consiglio regionale e vengono prima predisposte e poi attuate (a garanzia di qualità e della rispondenza alle esigenze del territorio) con il supporto di un Comitato scientifico (sette esperti nominati dalla Giunta regionale) e di un Comitato permanente di indirizzo e coordinamento con gli enti locali (la cui composizione è deliberata dalla Giunta regionale previo parere della Conferenza Regione-autonomie locali ai sensi dell'Art. 30 della legge regionale 21 aprile 1999, n. 3). A seguito dell'approvazione delle linee di indirizzo sempre la Giunta adotta un programma annuale, molto dettagliato nelle scadenze e nei costi su cui viene eseguita attività di monitoraggio ⁽²¹⁾.

5. *Il PITER: le Linee guida al Piano telematico dell'Emilia-Romagna 2007-2009*

Il 2 maggio 2007 il Consiglio regionale ha approvato le Linee guida al Piano telematico dell'Emilia-Romagna (PITER) il terzo documento di programmazione regionale che si occupa in modo specifico di *e-government* e società dell'informazione e il primo frutto delle specifiche previste nella l.r. n. 11/2004. PITER sancisce così l'inizio di un nuovo periodo triennale di programmazione che fa tesoro dei risultati raggiunti nelle fasi precedenti nell'intento di portarli a sistema integrandone le varie componenti.

I principali elementi che distinguono e caratterizzano il PITER rendendolo uno strumento avanzato di programmazione territoriale sono: (1) la volontà esplicita di rispondere alle esi-

(21) Le attività di controllo e valutazione prevedono l'istituzione di un sistema di monitoraggio e controllo con indicatori di utilizzo e di costi, anche a confronto con altre realtà regionali, nazionali ed europee. Si prevede una relazione annuale sullo stato di attuazione delle "linee di sviluppo delle ICT e dell'*e-government*" a chiusura dell'esercizio finanziario, che contiene risultati, costi e effetti degli interventi, ed una relazione biennale sull'attuazione della legge e sui risultati ottenuti, che comprende vere e proprie attività di valutazione di uso, impatto e soddisfazione degli *stakeholder*.

genze del territorio mediante il coinvolgimento, nella progettazione e nella realizzazione degli interventi, degli EELL territoriali (in modo diretto e per il tramite del Comitato permanente di indirizzo e coordinamento con gli enti locali previsto dall'art. 6 della l.r. n. 11/2004); (2) l'integrazione in un unico documento di programmazione delle iniziative a contenuto tecnologico promosse dai vari settori dell'amministrazione regionale (nella direzione della costituzione formale e sostanziale del Sistema informativa regionale come previsto all'art. 13 della l.r. n. 11/2004); (3) la disponibilità della Regione Emilia-Romagna ad assumere un ruolo di servizio per gli EELL del territorio (specie quelli di piccole dimensioni) nell'attività di identificazione e coordinamento dell'approvvigionamento dei servizi tecnologici (strumenti di autenticazione, di *data center*, archiviazione documentale, ecc.) in una logica di sussidiarietà, efficienza ed economicità; (4) la messa a fattor comune delle risorse economiche e delle competenze tra sistema degli enti locali e Regione, espressione concreta della piena condivisione degli obiettivi e dell'opportunità degli interventi previsti in PITER e finalizzati a realizzare una "standardizzazione di qualità" che renda il sistema delle PA regionali integrato ed abiliti l'offerta di servizi innovativi da parte di tutti gli EELL del territorio con conseguenti effetti positivi sul riequilibrio e la coesione territoriale.

In continuità e sinergia con quanto realizzato nel passato e con quanto in corso di implementazione ed in coerenza con le strategie definite a livello nazionale (programma di *e-government*) ed europeo (eEurope2005 e i2010) il PITER definisce le azioni e le attività che interesseranno il periodo 2007-2009 focalizzandosi sui seguenti temi: (1) infrastrutture di rete per la PA, i cittadini e le imprese (reti regionali a banda larga e iniziative destinate alla riduzione del *digital divide* per cittadini ed imprese); (2) infrastrutture per l'accesso e l'operatività (costituzione di una piattaforma operativa che integri ed eroghi servizi di autenticazione e cooperazione applicativa, servizi tecnologici, servizi applicativi, di gestione documentale e per il controllo e la sicurezza del territorio); (3) servizi a cittadini ed imprese (dispiegamento di tutti gli strumenti necessari a garan-

tire il pieno accesso ai servizi da parte dei cittadini, facendo sì che il cittadino diventi il centro del sistema e valorizzando soluzioni tecnologiche che favoriscano la multimodalità e la mobilità, nonché l'utilizzo di strumenti di partecipazione, *e-democracy*). Progettazione e realizzazione di una strategia di uso, riuso ed integrazione dei servizi di *e-government* sull'intero territorio regionale; (4) servizi per la sanità (messa a sistema delle infrastrutture regionali con l'obiettivo di migliorare l'efficienza delle strutture e la qualità dei servizi); (5) servizi per l'istruzione (realizzazione di progetti destinati a supportare l'uso delle ICT per la didattica nelle scuole della regione); (6) *Knowledge Divide* (progettazione di attività volte a ridurre il numero di soggetti che restano esclusi dall'innovazione perché non avvezzi alle tecnologie, con particolare riferimento alle imprese regionali nonché alle fasce più sensibili come anziani, giovani e donne); (7) ricerca e sviluppo (prosecuzione e completamento dei progetti di ricerca co-finanziati nell'ambito del precedente Piano telematico regionale e diffusione dei primi risultati ottenuti su aree vaste del territorio regionale); (8) monitoraggio e *benchmarking* (consolidamento dell'attività di misurazione e *benchmarking* europeo a supporto delle attività di programmazione e progettazione, valutazione qualitativa dei progressi ottenuti nel tempo. Predisposizione di un sistema di monitoraggio dei progetti contenuti negli annuali programmi operativi al PITER).

Le iniziative previste nel PITER fanno largo uso delle reti regionali LEPIDA e R3 rendendole lo strumento base per la predisposizione di efficaci servizi di supporto all'operatività della pubblica amministrazione e quindi di servizi complessi destinati a cittadini ed imprese, in particolare LEPIDA rappresenta l'articolazione regionale del sistema pubblico di connettività⁽²²⁾ (SPC) come previsto dalla l.r. n. 11/2004 (capo III).

(22) Il sistema pubblico di connettività (SPC) è la rete che collega tra loro tutte le amministrazioni pubbliche italiane, consentendo loro di condividere e scambiare dati e risorse informative. L'SPC trova la sua genesi normativa con la legge del 29 luglio 2003 n. 229 all'art. 10 "Riassetto in materia di società dell'informazione" e con il successivo decreto lgs. del 28 febbraio 2005, n. 42 "Istituzione del Sistema pubblico

Elemento cardine della nuova programmazione è la *Community Network* dell'Emilia-Romagna, la nuova struttura di *governance*, che integra nuovi attori istituzionali, espressamente previsti dalla l.r. n. 11/2004, a strutture pre-esistenti in uno schema coerente e lineare.

6. La CN-ER: Community Network dell'Emilia-Romagna

Le principali finalità su cui si fonda la costituzione della CN-ER sono: (1) creare le condizioni organizzative per l'attuazione di PITER, con particolare riferimento alla definizione di un modello interistituzionale a pluralità di attori per la realizzazione delle iniziative e dei servizi ivi contenuti, il dispiegamento nei territori delle soluzioni realizzate, la gestione operativa delle soluzioni e dei servizi sia generali e trasversali che locali; (2) creare i presupposti per la partecipazione congiunta da parte degli enti del territorio e l'adesione anche onerosa alle iniziative descritte in PITER nell'ambito di specifici ruoli attribuiti; (3) creare i presupposti per la partecipazione congiunta (anche onerosa) ai bandi e/o agli avvisi nazionali e comunitari per progetti di interesse generale e comune; (4) confermare la dimensione di coesione raggiunta in Emilia-Romagna e già riconosciuta dalle autorità ministeriali come interlocutore primario dello sviluppo del Piano nazionale di *e-government*; (5) valorizzare il sistema di accordi e di relazioni derivanti da pregresse convenzioni stipulate tra singola Provincia e Comuni, Comunità montane, Unione di Comuni, Associazioni intercomunali dei rispettivi territori.

La *Community Network* Emilia-Romagna (CN-ER) è un si-

di connettività e della Rete internazionale della pubblica amministrazione". Esso viene definito come "l'insieme di infrastrutture tecnologiche e di regole tecniche per lo sviluppo, la condivisione, l'integrazione e la diffusione del patrimonio informativo e dei dati della pubblica amministrazione, necessarie per assicurare l'interoperabilità di base ed evoluta e la cooperazione applicativa dei sistemi informatici e dei flussi informativi, garantendo la sicurezza, la riservatezza delle informazioni, nonché la salvaguardia e l'autonomia del patrimonio informativo di ciascuna pubblica amministrazione".

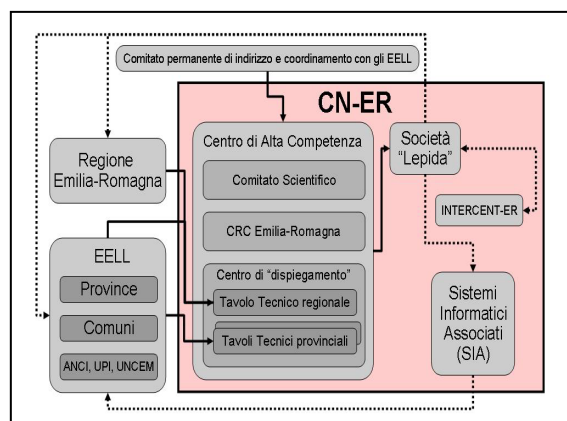
stema di servizi, standard e modelli di scambio che permette a tutti gli enti locali del territorio regionale di lavorare insieme per lo sviluppo della società dell'informazione e dei processi di innovazione. Si tratta quindi di un modello interistituzionale concepito e realizzato affinché tutti gli enti possano disporre degli stessi strumenti e opportunità, per sfruttare i vantaggi e le potenzialità che si accompagnano allo sviluppo della società dell'informazione e al dispiegamento dei processi di *e-government*. Oltre che per garantire questo fondamentale principio di equità, la *Community Network* nasce e opera per valorizzare e diffondere le eccellenze e le vocazioni specifiche maturate nei singoli territori.

La convenzione costitutiva della *Community Network* Emilia-Romagna è stata approvata da tutti gli enti locali: la Regione, le Province, le Comunità montane e i Comuni, oltre alle loro forme associate. Da essa deriveranno specifici accordi attuativi per l'adesione alle singole iniziative di PITER e l'adesione a specifici progetti in risposta a bandi o avvisi nazionali e comunitari.

L'accordo prevede in modo esplicito il ruolo attivo dei seguenti attori: (1) Società LEPIDA (prevista all'art. 10 della l.r. n. 11/2004), (2) Centro di alta competenza (articolato in: comitato scientifico, centro regionale di competenza – CRC Emilia-Romagna, centro di "dispiegamento"), (3) sistemi informatici associati. La CN-ER si fonda sugli organismi appena elencati, sugli enti (Regione, enti collegati, Province, Comunità montane, Comuni e loro forme associate) e sul sistema di relazioni che si instaurano tra le parti. Funzione-obiettivo della CN-ER è, tra gli altri, quello di sostenere i Comuni di piccole dimensioni nello sviluppo dell'*e-government*, diffondendo e rendendo disponibile nel tempo l'innovazione nell'azione amministrativa.

Affinché possa essere apprezzato l'impianto di gestione e coordinamento è utile vengano descritte le funzioni ed il ruolo assunto da ogni elemento della CN-ER (schematizzata in FIGURA 1).

FIGURA 1 – La governance: la Community Network dell'Emilia-Romagna



LEPIDA s.p.a. (costituita nell'agosto 2007 in attuazione dell'art. 10 della l.r. n. 11/2004) – agisce sulla dimensione tecnologica per quanto concerne il sistema infrastrutturale, i servizi infrastrutturali ed i progetti applicativi a valenza di sistema regionale, assicurando in modo continuativo il funzionamento dell'infrastruttura, delle applicazioni e dei sistemi e realizzando i progetti previsti nelle iniziative di PITER. Gestisce la rete LE-PIDA (nella sua dimensione realizzativa attuale e futura) e il suo raccordo con il sistema di rete della PA nazionale (Sistema pubblico di connettività – SPC). Realizza le diverse componenti di rete regionali (Metropolitan Area Network). Gestisce la rete radiomobile R3. Gestisce i servizi infrastrutturali di *e-government*, rendendo anche, in tal senso, i propri servizi ai singoli Comuni ed ai Sistemi Informativi Associati (SIA) locali (descritti in seguito). Ogni Comune potrà interfacciarsi con LEPIDA s.p.a. direttamente o indirettamente, attraverso il SIA di cui fa parte. La società effettua la progettazione esecutiva con valenza di sistema regionale delle iniziative incluse nei programmi operativi annuali di PITER, sulla base anche delle macro-progettazioni effettuate dal Centro di alta competenza. Effettua la direzione lavori per la realizzazione esecutiva dei progetti relativi alle iniziative di PITER incaricando diretta-

mente ed integrando con i fornitori di mercato, per garantire la qualità delle forniture realizzate ed il rispetto dei tempi contrattualmente previsti, effettua il collaudo tecnico delle forniture.

Sistemi informatici associati (SIA) – rappresentano la modalità con la quale, già oggi, gli enti locali gestiscono in forma associata i sistemi informatici e alcune relative applicazioni. I SIA gestiscono, in modo associato, per i Comuni afferenti, i servizi gestionali e le applicazioni tipiche locali degli enti ed il loro interfacciamento con i servizi infrastrutturali per l'erogazione di servizi di *e-government*, assicurando in modo continuativo l'assistenza necessaria al buon funzionamento dei servizi gestionali stessi e delle applicazioni tipiche collegate. Per l'erogazione dei servizi di *e-government* e per tutti i servizi infrastrutturali, si avvalgono dei servizi offerti da LEPIDA s.p.a.

Centro di alta competenza – ha il compito di supportare lo sviluppo integrato della rete LEPIDA e dei servizi che su di essa sono e saranno implementati, in coordinamento con le strutture tecniche della Regione Emilia-Romagna e degli EELL, nonché ricoprire un ruolo di indirizzo funzionale all'attività di LEPIDA s.p.a. Cura il rapporto con gli *stakeholders* ed, in particolare, con il mercato dei fornitori ICT. Traduce le indicazioni di indirizzo ricevute dalla Regione Emilia-Romagna e dagli EELL emiliano-romagnoli, in iniziative puntuali, la cui realizzazione è affidata a LEPIDA s.p.a., validandone le progettazioni esecutive e le soluzioni finali. Effettua la macro-progettazione, con particolare riguardo alla dimensione organizzativa, delle iniziative a valenza di sistema regionale che hanno forte impatto territoriale e che necessitano quindi di significativi processi di dispiegamento. Coordina il dispiegamento delle soluzioni nei territori, curando anche tutti gli aspetti di interdisciplinarietà che si connettono all'effettivo uso dei servizi. Il Centro di alta competenza è articolato in: comitato scientifico, centro regionale di competenza e centro di dispiegamento.

Nel 2007 è stato anche siglato il primo accordo attuativo, concreta espressione della CN-ER, per la partecipazione congiunta del sistema regionale a due importanti avvisi nazionali

per il finanziamento di progetti di *e-government*. In coerenza con gli obiettivi della CN-ER tutti i Comuni e loro forme associative, tutte le Province, la Regione, i Sistemi Informatici Associati, il Centro di Alta Competenza e LEPIDA S.p.a. contribuiranno con ruoli e funzioni differenziate alla progettazione, coordinamento e realizzazione di una iniziativa comune (il progetto di “sistema a rete regionale”) che mira a promuovere il riuso delle “migliori pratiche” di *e-government* presenti sul territorio regionale sostenendo la cooperazione interistituzionale.

7. Conclusioni

La società dell’informazione è oggi, a tutti gli effetti, uno degli ambiti su cui le Pubbliche Amministrazioni locali, singolarmente e nella forma di sistema territoriale, devono intervenire per assicurare sviluppo economico ed equità di diritti per i propri cittadini.

L’approccio descritto predilige, per favorire lo sviluppo della società dell’informazione e dell’*e-government* regionale, la definizione di un impianto normativo dal quale e secondo il quale derivare una struttura di *governance* interistituzionale che permetta di superare problemi legati alla duplicazione di interventi, ruoli e funzioni.

Le esigenze percepite dal sistema territoriale regionale alla base della definizione delle regole e delle forme di *governance* adottate portano alla determinazione di forme di governo delle politiche legate alla società dell’informazione che basate sull’adesione e alla condivisione di un ampio disegno strategico. L’impianto normativo e lo schema teorico di *governance* entrambi solidi, se pronti a rinnovarsi, renderanno possibile raggiungere risultati importanti, come già fatto con l’adesione unitaria di tutti gli EELL e della Regione Emilia-Romagna ai bandi nazionali per lo sviluppo di un sistema a rete regionale dell’*e-government* che non lasci indietro nessuno avendo comunque la capacità di valorizzare i migliori.