

Nota tecnica

A cura del Servizio legislativo e qualità della legislazione

Relazione alla clausola valutativa della l.r. 11/2004 “Sviluppo regionale della Società dell’informazione” (ogg.4426)

La l.r. 11/2004 contiene all’art.24 una clausola valutativa. La clausola prevede che, con cadenza biennale, la Giunta presenti alla competente commissione assembleare una relazione che fornisca informazioni su quesiti specifici al fine di valutare l’attuazione della legge e i risultati ottenuti in termini di potenziamento delle infrastrutture di rete e di sviluppo del sistema informativo regionale.

Di seguito, un’analisi dei principali aspetti tecnici che caratterizzano la relazione di Giunta.

1) Procedura di consegna della relazione

La relazione era stata inserita dal Presidente dell’Assemblea nell’elenco delle relazioni in scadenza, ai sensi di quanto previsto dall’art. 103 c.3 del Regolamento.

2) Analisi della struttura e dei contenuti della relazione

La relazione è correttamente strutturata abbinando a ogni capitolo l’indicazione dei quesiti della clausola.

In premessa, la relazione richiama gli obiettivi della l.r. 11/2004 e i quesiti valutativi specificando che, nel rispondervi, se ne è ampliato l’ambito di riferimento per considerare l’evoluzione delle ICT dal 2004 ad oggi.

Per dar conto di questo cambiamento:

- in premessa, appositi paragrafi sono dedicati alla descrizione della Governance ICT regionale e all’evoluzione della programmazione del Piano Telematico dell’Emilia-Romagna (PITER), dalla quale derivano i servizi ICT messi in rete. Infatti, come si legge nel testo *“I precedenti Piani Telematici hanno puntato prevalentemente alla realizzazione di infrastrutture di rete e servizi infrastrutturali a favore della pubblica amministrazione. L’attuale PITER 2011-2013, sfruttando gli asset a disposizione, promuove l’azzeramento del divario digitale entro il 2013 (così come previsto dal Governo e dall’Unione Europea) e la realizzazione di servizi tecnologici a favore principalmente di cittadini ed imprese, oltre che della pubblica amministrazione”*.
- Nella relazione, oltre allo sviluppo dell’infrastruttura di rete e alla digitalizzazione della pubblica amministrazione, come richiesto dalla clausola, si dà conto anche dell’azione svolta a favore dei cittadini e delle imprese.

Di seguito si riepilogano i quesiti della clausola e come la relazione vi ha risposto.

a) in che misura la connessione a banda larga è operativa e diffusa fra le pubbliche amministrazioni operanti sul territorio regionale

La relazione fornisce dati sulla **diffusione e sull'utilizzo della banda larga** sul territorio regionale per la pubblica amministrazione, come richiesto dal quesito, evidenziando per il triennio 2010-2012:

- un aumento dell'attivazione delle connessioni in fibra ottica e tecnologia wireless alla rete Lepida per i Comuni del territorio regionale
- un aumento dell'offerta di servizi on line interattivi
- l'evoluzione nell'offerta dei servizi on line, evidenziando, per alcuni servizi, la "fase di maturità" che va dall'informazione del servizio alla messa a disposizione della modulistica, all'invio della richiesta e alla possibilità di completamento della procedura.

La relazione presenta poi un **focus** sulla dotazione tecnologica, diffusione e l'utilizzo delle ICT per cittadini e imprese, confrontando la posizione dell'Emilia-Romagna con quella delle altre regioni italiane e con i dati europei.

Per approfondimenti rispetto ai dati presentati, la relazione rinvia alla pubblicazione "Benchmarking della Società dell'informazione in Emilia-Romagna 2013", della collana editoriale "Emilia-Romagna digitale".

b) quali forme di divario digitale esistono nell'accesso alla rete e quali iniziative si intende realizzare per superarle

La relazione risponde al quesito distinguendo fra **diverse forme di divario digitale: il divario digitale in termini di infrastrutture (digital divide) e il divario nella conoscenza (knowledge divide)**, con il quale si intende il divario di conoscenza e opportunità che separa chi è in grado di utilizzare il personal computer e la rete internet da chi non ha familiarità con questo tipo di strumenti.

Per quanto riguarda il **divario infrastrutturale**, la relazione riporta la situazione sul territorio dell'Emilia-Romagna rilevata a settembre 2012 in termini di copertura da servizi ADSL su rete fissa (con connessione minima di 2Mb/s) e di copertura da servizi di banda larga su rete fissa e wireless.

Attraverso Lepida S.p.A. la Regione persegue l'obiettivo di creare le condizioni di uguaglianza territoriale per contrastare il digital divide. In particolare, fra i progetti finalizzati a questo obiettivo, la relazione cita il progetto "Net4All: Contrasto al digital divide fino alle abitazioni e fino alle imprese", previsto da PITER 2011-2013 con il quale si intende portare la banda larga su tutto il territorio regionale fissando a 2 Mbps il livello minimo di comunicazione, per risolvere il problema del digital divide entro la fine del 2013.

Per contrastare il **divario nella conoscenza** e nell'uso nella tecnologia, la relazione cita il progetto "Pane e internet", già avviato con la precedente programmazione e che prosegue con PITER 2011-2013, con il duplice obiettivo di contrastare il divario di conoscenza e avvicinare i cittadini all'uso delle soluzioni di e-government già messi a disposizione on line dalla Pubblica Amministrazione.

Il progetto ha l'obiettivo di formare, attraverso l'organizzazione di corsi di formazione, circa 10.000 cittadini entro il 2013 e di coinvolgere e sensibilizzare associazioni, Enti pubblici, scuole, biblioteche, soggetti intermediari che possono essere interessati ad ospitare e proporre attività di inclusione digitale. Nel corso del primo biennio di attuazione (2009-2010) sono stati coinvolti 47 comuni e realizzate 190 edizioni del corso. A fine 2012 erano stati formati più di 6.000 cittadini.

Al fine di offrire una panoramica delle iniziative perseguite per contrastare le diverse forme di divario digitale, in chiusura del capitolo la relazione riepiloga i progetti contenuti nel Programma Operativo 2013 (distinti per ognuna delle cinque linee guida del PITER 2011-2013)¹, descrive alcuni di essi unitamente allo stato di avanzamento nella loro attuazione. Per approfondimenti, si rinvia al "Rapporto annuale sullo stato di attuazione delle linee di sviluppo delle ICT e dell' e-government" (DGR 460/2013)

c) in che misura le pubbliche amministrazioni collegate alla rete sfruttano le potenzialità del sistema informativo regionale per condividere e scambiarsi informazioni contenute in banche dati gestite singolarmente

La relazione risponde dando conto delle azioni intraprese per definire un modello di pubblica amministrazione digitale, operando per interconnettere tra loro i sistemi informativi e creare un sistema a rete fra gli Enti locali per condividere esperienze, conoscenze, modelli organizzativi e tecnologici. Attraverso l'individuazione e l'applicazione di una serie di soluzioni software, grazie alle quali vengono sfruttate e condivise le informazioni, viene erogato un sistema di servizi per cittadini, imprese e pubblica amministrazione. Tali servizi disponibili in rete sono in larga parte il risultato della realizzazione dei progetti dei Piani Telematici.

Il sistema informativo regionale è quindi considerato come il sistema complessivo dei servizi sviluppato nell'ambito della Community Network Emilia-Romagna (CN-ER)².

Prima di descrivere i principali servizi del sistema informativo regionale, definiti come i "mattoni" per un successivo sviluppo del sistema informativo regionale e più in generale della Società dell'informazione, la relazione riepiloga gli accordi attuativi della CN-ER sottoscritti con gli Enti locali attraverso i quali è possibile la diffusione sul territorio dei servizi.

I servizi del sistema informativo descritti nella relazione e affiancati dai principali dati sull'attuazione a fine 2012 sono distinti in: servizi di rete, servizi infrastrutturali, servizi di e-government.

d) quali cambiamenti ha prodotto lo sviluppo delle tecnologie d'informazione e comunicazione, promosso dalla Regione, nel mercato dei servizi di connettività e a valore aggiunto

¹ Le linee guida nelle quali si articola il PITER 2011-2013 sono: diritto di accesso alle reti tecnologiche, diritto di accesso all'informazione e alla conoscenza, diritto di accesso ai servizi alla persona e alle imprese, diritto di accesso ai dati, intelligenza diffusa nel territorio urbano-Smart City.

² Come riportato nella descrizione della *governance* regionale in premessa della relazione, la CN-ER è l'intesa su cui fonda la collaborazione fra Regione ed Enti locali per attuare gli interventi necessari alla diffusione dell'e-government. E' costituita tramite convenzione generale, avente funzione di accordo quadro, da cui derivano specifici accordi attuativi. Mediante tali accordi si attivano filoni progettuali che, a partire da quanto previsto da PITER, permettono l'effettiva diffusione sul territorio dei servizi.

Per quanto riguarda il mercato dei servizi di connettività, la relazione dà conto sinteticamente della stipula di numerosi accordi fra Lepida S.p.A. e operatori di grandi o medio-piccole dimensioni nel mercato di connettività, al fine di pianificare gli interventi di infrastrutturazione nelle zone più critiche. Sono inoltre stati stipulati accordi con gli operatori di telecomunicazione per la consegna di banda internet.

Come si può leggere nella relazione: *"L'aumento dell'offerta di connettività nelle aree disagiate e nei distretti industriali contribuisce allo sviluppo del mercato dei servizi di connettività che a sua volta abilita lo sviluppo dei servizi a valore aggiunto"*.

La Giunta precisa che più complessa appare la valutazione dell'impatto dell'azione promossa dalla Regione sul mercato dei servizi a valore aggiunto. Fra gli esempi, si cita la semplificazione dei procedimenti relativi alle attività economiche e produttive derivata dagli "Sportelli unici per le attività produttive" (SUAP).

e) in che misura la costituzione di una struttura regionale di acquisto di cui all'art.19 ha modificato le modalità di approvvigionamento di beni e servizi nelle pubbliche amministrazioni

L'Agenzia regionale per lo sviluppo dei mercati telematici (Intercent-ER) è la struttura regionale di acquisto costituita ai sensi dell'articolo 19 della l.r. 11/2004, operativa dal 01/01/2005.

L'Agenzia svolge la propria attività in favore dei soggetti individuati dall'art. 19 comma 5 lett. a e b: Regione, Enti regionali (come agenzie ed istituti), Enti locali, altri Enti (istituti di istruzione scolastica e universitaria). Per accedere ai servizi, le Amministrazioni devono registrarsi. Il numero di Amministrazioni registrate al sistema passa da 177 del 2005 a 772 nel 2012.

La relazione dà conto degli strumenti utilizzati per lo svolgimento della propria attività e dei risultati conseguiti, in particolare del **sistema di convenzioni quadro**³ e degli strumenti telematici come il **Mercato elettronico e i Sistemi Dinamici di Acquisizione (SDA)**, rinviando per approfondimenti alle relazioni annuali sui risultati conseguiti dall'Agenzia e sui consuntivi prodotti, approvati con delibera di Giunta.

Per quanto riguarda il sistema di convenzioni quadro, principale strumento che l'Agenzia gestisce a favore delle Amministrazioni, si rileva un incremento nella stipula delle convenzioni quadro, che passano da 6 nel 2005 a 67 nel 2012, incremento che coinvolge tutte le tipologie di Enti registrati.

La relazione quantifica i risparmi conseguiti dall'Agenzia, calcolati come differenza (a parità di quantità) fra i prezzi medi ponderati pagati dalle Amministrazioni rilevati dall'Agenzia in fase di predisposizione dell'iniziativa di gara e i prezzi conseguiti con le convenzioni quadro. Complessivamente, dal 2005 al 2012, il risparmio così calcolato è di circa 530 milioni di euro. In merito, spunti di approfondimento sono disponibili nel Piano di Attività 2013 di Intercenter ⁴ nel capitolo "Indicatori di performance – obiettivi per il 2013". In

³ A seguito di una gara telematica o tradizionale, l'Agenzia stipula convenzioni quadro in base alle quali le imprese fornitrici prescelte si impegnano ad eseguire, ai prezzi e alle condizioni previste, contratti di fornitura.

⁴ Approvato con DGR 657/2013 disponibile al link http://atti.regione.emilia-roma-gna.it/ricerche/servlet/AdapterHTTP?action_name=ACTIONRICERCAATTI&operation=downloadDocFinale&id_atto=94065

considerazione dell'importanza dei dati prodotti, l'analisi si presta a ulteriori approfondimenti rispetto alla metodologia utilizzata.

Si riporta inoltre il dato dei risparmi rispetto ai costi vivi delle procedure (quantificati in oltre 20 milioni di euro), in quanto l'utilizzo da parte delle Amministrazioni delle convenzioni quadro stipulate dall'Agenzia ha evitato alle stesse lo svolgimento di proprie iniziative di gara e la conseguente duplicazione dei relativi costi.

Per quanto riguarda il **mercato elettronico regionale**, la relazione dà sinteticamente conto delle novità previste dal DL 52/2012 che ha esteso alle pubbliche amministrazioni non statali centrali e periferiche il ricorso al mercato elettronico per acquisti di beni e servizi d'importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario; ciò comporterà un incremento nel suo utilizzo.

Nel 2012 è stato istituito il primo **Sistema Dinamico di Acquisizione (SDA)**, processi di acquisizione interamente informatizzati, per la categoria dei medicinali, della una durata di quattro anni.

La relazione dà inoltre conto di altre attività svolte dall'Agenzia al fine di contribuire a sviluppare il "territorio digitale".

Si segnala che Intercent-ER ha coordinato la realizzazione del progetto "Fatturazione elettronica" (previsto da PITER 2007-2009) e coordina i progetti "Diffusione della fatturazione elettronica nell'ambito del processo di dematerializzazione del ciclo passivo" (nell'ambito di PITER 2011-2013).

f) quali opinioni hanno esperti e operatori del settore in merito all'efficacia degli interventi previsti nella legge nel potenziare le infrastrutture di rete e nel promuovere l'utilizzo del sistema informativo regionale

Non sono state svolte indagini ad hoc. Sul fronte infrastrutturale, la Giunta riporta l'opinione positiva da parte degli Enti regionali e degli operatori di telecomunicazione sull'investimento regionale a favore della diffusione della banda larga. In particolare, l'azione di Lepida S.p.A. è percepita dagli operatori nei mercati dei servizi di telecomunicazioni come *"non tanto a loro svantaggio come un potenziale competitor, quanto come un soggetto facilitatore per le attività di infrastrutturazione del territorio regionale"*.

Il modello della CN-ER, le attività svolte nell'ambito del Memorandum of Understanding⁵, lo sviluppo degli obiettivi di PITER in sintonia con l'Agenda Digitale Europea, sono invece citati come occasione di confronto con gli stakeholder, con gli operatori del settore ICT, con i cittadini sulla programmazione e sull'azione promossa dalla Regione.

La relazione contiene poi una **conclusione** nella quale la Giunta ribadisce come lo sviluppo della Società dell'informazione sia considerato una leva prioritaria per lo sviluppo del territorio e come in questi anni si sia lavorato per creare un contesto di riferimento favorevole dal punto di vista tecnologico ed organizzativo, rendendo ora possibile un'evoluzione delle proprie azioni, in particolare nella realizzazione dei servizi orientati all'utente finale (cittadini, imprese, professionisti).

⁵ Accordo di durata triennale firmato il 31/03/2012 fra Regione Emilia-Romagna, Lepida S.p.A. e Telecom Italia S.p.A. per la riduzione del digital divide, lo sviluppo della banda ultralarga e il potenziamento della connessione in mobilità.

Cogliendo la funzione della valutazione quale strumento utile alla riprogrammazione, la relazione alla clausola valutativa si affianca alla **proposta di riforma della l.r. 11/2004** (oggetto assembleare 4357/2013), riforma che ha l'obiettivo di adeguarne le disposizioni in ragione degli sviluppi avvenuti nelle ICT negli ultimi dieci anni e per tenere conto dei cambiamenti intervenuti nel quadro normativo in materia di procedure di acquisto, aspetti evidenziati dalla relazione alla clausola valutativa presentata dalla Giunta.

La stessa clausola valutativa è quindi oggetto di modifica in quanto l'attuale art. 24, come descritto in precedenza, concentra l'attenzione sull'infrastruttura di rete e sulla digitalizzazione della pubblica amministrazione ma, come emerso, è necessario rivedere il mandato informativo previsto dai quesiti per aggiornarlo al nuovo contesto di riferimento e in coerenza con le modifiche del pdl di riforma.