

Nota tecnica sulla relazione dell'Assessore Donini relativa alla legge
Legge Regionale 11 del 2004 sullo
“Sviluppo regionale della Società dell'informazione”
(oggetto assembleare 2360/2016)

A cura del Servizio Affari legislativi e coordinamento commissioni assembleari

La presente nota, indirizzata ai componenti della Commissione assembleare, evidenzia alcuni aspetti tecnici che caratterizzano la relazione dell'Assessore Donini che si allega. La nota non costituisce una sintesi della relazione.

Cosa prevede la clausola valutativa

La clausola valutativa (art. 53, comma 2, dello Statuto e art. 50 del Regolamento dell'Assemblea) è un articolo di legge che attribuisce un mandato informativo ai soggetti incaricati dell'attuazione della legge stessa di raccogliere, elaborare e, infine, comunicare all'organo legislativo una serie di informazioni selezionate per conoscere tempi e modalità d'attuazione e valutare le conseguenze per i destinatari¹.

Ciò premesso, la l.r. 11 del 2004 contiene all'art.24 (sostituito dall'art. 19 della L.R. 17 del 2013) una clausola valutativa, la quale stabilisce che l'Assemblea legislativa esercita, secondo quanto definito nell'articolo 53 dello Statuto della Regione Emilia-Romagna, il controllo sull'attuazione della presente legge e valuta i risultati ottenuti dagli interventi effettuati.

Da un punto di vista metodologico si segnala che questa relazione è la prima successiva alla rivisitazione dei quesiti della clausola. L'aggiornamento della clausola valutativa si era reso necessario per tenere conto del mutato contesto di un settore estremamente dinamico e porre l'attenzione del mandato informativo sui temi più attuali legati ai servizi offerti ai cittadini, alle imprese e agli Enti pubblici.

Di seguito, un'analisi degli aspetti tecnici che caratterizzano la relazione della Giunta.

1. Analisi degli aspetti tecnici della relazione presentata dall'Assessore

1.1 Procedura di consegna della relazione

L'art. 24 della L.R. 11 del 2004 (sostituito dall'art. 19 della L.R. 17 del 2013) che disciplina la clausola valutativa, riporta le modalità e i tempi per l'invio del report da parte della Giunta, corrispondenti ad una cadenza biennale.

I tempi di presentazione appaiono conformi alla tempistica prevista ed il presente report è successivo ad una precedente relazione (oggetto assembleare 4426/2013).

¹ Informazioni sull'esperienza dell'Assemblea Legislativa dell'Emilia Romagna sono disponibili nel Vademecum del Consigliere nel capitolo “Modalità e strumenti per la qualità della legislazione”.

1.2 Analisi della struttura e dei contenuti della relazione

In premessa, la relazione richiama gli obiettivi della l.r. 11/2004 e la governance per una regione digitale nella quale Agenda digitale dell'Emilia-Romagna (prima Piano telematico) è il principale elemento di programmazione suddiviso in Programmi Operativi annuali.

Si segnala dal punto di vista metodologico l'adozione di forme partecipate che hanno previsto, nelle fasi di programmazione (ex ante) e poi di monitoraggio (in itinere ed ex post), il coinvolgimento delle pubbliche amministrazioni, dei cittadini, delle imprese. La relazione evidenzia come tale metodologia di valutazione abbia permesso di implementare la programmazione futura raccordando le progettualità alle esigenze del territorio, in coerenza con gli indirizzi definiti a livello nazionale ed europeo.

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

a) Quali sono gli obiettivi ed i benefici attesi dalla programmazione

In relazione si coglie che il Piano telematico dell'Emilia Romagna 2011-2014 volto ad affermare i diritti di cittadinanza digitale e a favorire lo sviluppo delle smart city attraverso l'azzeramento del divario digitale a 2 Mbps e la realizzazione di servizi tecnologici è stato coordinato da 48 Enti e la maggior parte dei progetti ha coinvolto le varie Direzioni Generali della Regione e Lepida SpA.

Il report presenta una sintesi dei risultati e rispetto ai quesiti il grado di realizzazione degli obiettivi, di seguito riepilogati:

- 100% della popolazione è raggiunto da banda larga a 2 Mbps
- 300 scuole sono connesse in banda larga e didattica digitale in 600 classi 2.0 e sono stati coinvolti 12.500 studenti e 1.800 docenti
- 28 Scuole della zona montana hanno una connessione a banda larga e sono stati coinvolti 250 docenti assieme a 900 studenti
- oltre 12.000 cittadini hanno partecipato a corsi di alfabetizzazione digitale gratuiti
- sono presenti Agende digitali locali in 11 Comuni capoluogo e 6 Unioni di Comuni
- sono attivi 115.000 fascicoli sanitari elettronici, sono state effettuati 125.000 ticket online e 11.000 prenotazioni web
- è stato realizzato e sperimentato il Sistema integrato della pratica online per l'edilizia (SiedER) prossimo al dispiegamento nei Comuni
- il 97% delle domande in ambito di autorizzazioni ambientali delle imprese è online
- per il 63% dei Comuni sono disponibili on line dati comunali, catastali e geografici
- per la fatturazione elettronica è attivo 1 sistema regionale per tutti gli Enti ed è attiva una licenza open online per 1.400 set di dati pubblici
- sono presenti on line i dati anagrafici di 2 milioni e mezzo i cittadini a cui le pubbliche amministrazioni e i gestori di servizi pubblici possono accedere
- è presente un'unica piattaforma di videosorveglianza a disposizione dei Comuni
- sono attivi oltre 1.500 sensori per monitorare l'ambiente
- sono stati erogati oltre 300.000 biglietti elettronici integrati ("Mi Muovo" con treno, bus e bici)

La relazione sempre rispondendo alla clausola, descrive i principali risultati del Piano che sono a loro volta riportati nella Delibera di Giunta Regionale 448/2015 come previsto dall'art.8 della LR 11/2004.

Ad integrazione delle informazioni richieste dalla clausola, il report, per ogni linea guida, indica le risorse stanziare.

b) Qual è il livello di sviluppo della Società dell'informazione nelle sue componenti principali, cittadini, imprese e pubblica amministrazione; in particolare qual è il livello di diffusione e di utilizzo della banda larga

La relazione con dati e rappresentazioni grafiche illustra il grado di accesso e utilizzo alle tecnologie nella Regione che generalmente risulta al di sopra della media nazionale, ma per quanto attiene all'utilizzo delle tecnologie, il Paese è ancora distante dalla media europea.

Il report evidenzia gli impatti rispetto agli obiettivi e benefici attesi dei principali servizi realizzati nell'ambito del sistema informativo regionale per le 3 categorie di beneficiari: cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni.

Dal 2008 è continuato a crescere il numero di famiglie che utilizzano la banda larga per collegarsi ad Internet nel territorio regionale e nel 2014 il 67% delle famiglie che in Emilia-Romagna si sono collegate ad internet hanno utilizzato connessioni in banda larga. Dal confronto con gli altri paesi europei e l'Italia, possibile solo per un sottoinsieme delle famiglie presenti (cioè quelle con almeno un componente tra 16 e 74 anni), risulta che la regione è di qualche punto percentuale al di sotto della media europea (-2pp) ma significativamente al di sopra della media nazionale (+6pp). Tra le tecnologie di connessione disponibili quella in banda larga mobile è comunque presente nel 34% delle famiglie con un valore superiore di 2pp alla media europea.

La relazione segnala che l'Italia e l'Emilia-Romagna non hanno rispettato gli obiettivi posti in Agenda Digitale Europea nella quale è previsto un uso regolare di Internet entro il 2015 da parte del 75% dell'intera popolazione e del 60% della popolazione definita debole, limitando al 15% il non utilizzo.

In particolare nel 2014 il dato riferito alla popolazione con età compresa tra i 16 ed i 74 anni che utilizza Internet regolarmente nel territorio regionale risulta distante di 10 pp dalla media europea, pur superando il valore della media italiana di 6 pp.

Nell'Agenda Digitale Europea oltre al livello di diffusione della rete vengono posti degli obiettivi anche relativamente alla realizzazione di attività "complesse" quali l'e-commerce. In Agenda è fissato che entro il 2015 il 50% della popolazione utilizzi internet per fare acquisti online e che almeno il 20% di acquisti online sia rivolto all'estero. Anche per questi indicatori la relazione mostra che l'Emilia Romagna presenta un significativo ritardo rispetto alla media europea, nel 2013, il 28% della popolazione ha fatto acquisti online (-22 pp rispetto alla media europea) e solo il 11% ha fatto acquisti all'estero (-4 pp rispetto alla media europea).

Altri obiettivi che l'unione Europea si è data nell'ambito dell'Agenda Digitale riguardano l'interazione dei cittadini con la pubblica amministrazione e l'utilizzo dei servizi di e-government. In questo ambito la relazione evidenzia i maggiori ritardi rispetto alla media europea, in particolare è previsto che entro il 2015 il 50% della popolazione utilizzi l'e-government, ma nel 2014 tale valore si è attestato in media nell'Unione Europea intorno al 47% mentre in Emilia-Romagna ha raggiunto il 24% ed in Italia il 23%. L'obiettivo dell'Agenda Digitale Europea in merito all'uso dei servizi online della pubblica amministrazione prevede che il 25% della popolazione restituisca i moduli compilati online. In Emilia Romagna (ed in Italia) tale valore nel 2014 risulta dell'11% a fronte del 26% rilevato in media a livello europeo.

Nel 2014 la penetrazione dei Pc e dell'uso di Internet nelle aziende con più di 10 addetti risulta dal report sopra la media europea e diffusa nel 99% delle imprese così come la banda larga che è utilizzata dal 96% delle aziende.

In Emilia Romagna l'utilizzo dell'e-commerce tra le aziende risulta del 7%, in Italia del 5% la relazione segnala che rispetto all'uso dell'e-commerce, le aziende del territorio evidenziano una certa debolezza ed uno scostamento dagli obiettivi previsti dall'Agenda digitale Europea, (entro il 2015 il 33% delle PMI avrebbe dovuto utilizzare l'e-commerce). Negli ultimi anni è aumentata progressivamente l'offerta nei territori comunali di servizi online interattivi; ad ottobre 2015 erano 134 i servizi forniti via piattaforma online e circa il 49% della popolazione regionale ha accesso a 40 servizi o più della pubblica amministrazione offerti via piattaforma online (sui 134 rilevati).

c) Quali sono i principali servizi realizzati nell'ambito del sistema informativo regionale; a quali beneficiari si rivolgono e quali sono i relativi impatti rispetto agli obiettivi e ai benefici attesi

La relazione descrive i principali servizi erogati dalla Regione e dalle Agenzie o Istituti Regionali nell'ambito del sistema informativo regionale e descrive i beneficiari ed i risultati raggiunti in base agli obiettivi prefissati.

La relazione fornisce inoltre indicazioni sulle risorse impegnate, sugli utenti coinvolti e sui risultati raggiunti.

d) Quali procedure di acquisto gestisce telematicamente l'agenzia di cui all'articolo 19 e qual è il livello di utilizzo; quali sono i benefici derivanti dall'utilizzo di tali procedure, anche in riferimento alle misure di cui al Capo VI bis

L'Agenzia regionale per lo sviluppo dei mercati telematici - Intercent-ER - gestisce tutti gli strumenti di acquisto previsti dalla normativa sugli appalti e prevede l'integrazione con i sistemi regionali utilizzati per la gestione documentale (DocER) e l'autenticazione digitale (FedERa), con il polo archivistico regionale (ParER) e con la piattaforma di accesso al registro imprese (PARIX).

Intercent-ER opera come centrale di committenza regionale e le Amministrazioni, aderendo a delle specifiche Convenzioni, possono acquisire beni e servizi a condizioni e prezzi stabiliti, emettendo ordinativi di fornitura tramite i negozi elettronici disponibili sulla piattaforma di e-procurement dell'Agenzia. La relazione evidenzia che in questo modo si possono ottenere benefici in termini di riduzione dei prezzi unitari e di miglior qualità, rapidità e trasparenza dei processi di approvvigionamento, (si effettua una sola gara aggregata, anziché singole gare per ogni amministrazione). Oltre ai risultati dal punto di vista della riduzione dei prezzi, il rapporto illustra i risparmi procedurali perché gli Enti che aderiscono alle Convenzioni evitando lo svolgimento di proprie iniziative di gara, realizzano notevoli efficienze sui costi vivi associati alle procedure quali: spese di pubblicazione e ore lavorative del personale.

Per quanto riguarda gli strumenti innovativi previsti dalla normativa sugli appalti, Intercent-ER ha utilizzato anche il Sistema Dinamico di Acquisizione (SDA), volto alla costituzione di un elenco di operatori economici qualificati che rispondono a un bando istitutivo, presentando un'offerta indicativa successivamente migliorabile nell'ambito di singoli bandi semplificati. L'aggiudicazione di un appalto specifico alla migliore offerta avviene a seguito di un confronto concorrenziale.

Il numero di Convenzioni attive è passato dalle 6 del 2005 alle 70 del 2014, i principali fruitori sono le Aziende sanitarie ormai stabilmente sopra alle 20 adesioni medie annue.

A fine 2014 il 39% degli acquisti di beni e servizi degli Enti del SSR avviene tramite Intercent-ER. A fronte di una spesa complessiva di 5,1 miliardi di euro, nel periodo 2005-2014 i risparmi conseguiti dalle Amministrazioni del territorio grazie a Intercent-ER ammontano a 751,1 milioni di euro. Tali risparmi sono stati calcolati come differenza (a parità di quantitativi) fra i prezzi medi ponderati pagati dalle Amministrazioni del territorio regionale – rilevati dall'Agenzia in fase di predisposizione delle iniziative di gara – e i prezzi conseguiti con le convenzioni quadro. Ulteriori spunti di analisi potrebbero derivare da un confronto con altre realtà regionali o nazionali.

Per quanto riguarda gli Enti pubblici le adesioni a Intercent-ER sono passate dalle 177 del 2005 alle 877 di fine 2014, con una penetrazione pressoché totale tra i principali target di riferimento: tutte le Aziende sanitarie, le province e le università; oltre il 95% dei Comuni dell'Emilia-Romagna e più dell'80% delle Unioni di Comuni. Sul fronte delle imprese, vi è stata una crescita esponenziale a partire dal marzo 2014, quando è stato attivato il nuovo mercato elettronico, a fine anno infatti i fornitori abilitati risultano 1.500, divenuti oltre 2.200 dopo il primo semestre del 2015. A questi si aggiungono le imprese che hanno partecipato alle procedure di gara tradizionali bandite da Intercent-ER.

La relazione riporta il numero di fornitori, di abilitazioni effettuate e di richieste pervenute e indica che accanto alle Convenzioni, Intercent-ER ha anche implementato e messo in esercizio il Nodo Telematico di Intermediazione della Regione Emilia-Romagna (NoTI-ER), lo strumento organizzativo per gestire i documenti del ciclo passivo degli acquisti, e in particolare le fatture in formato elettronico, basato sugli standard europei definiti nell'ambito di "PEPPOL: Pan-European Public Procurement Online", progetto cofinanziato dalla Commissione europea con l'obiettivo di definire standard e soluzioni tecnologiche atte a garantire l'interoperabilità dei sistemi di e-procurement all'interno dell'Unione.

Intercent-ER è l'interlocutore privilegiato della centrale di committenza nazionale (CONSIP) per la creazione di un sistema a rete delle centrali di acquisto come previsto dal Decreto Legge n. 66/2014 - "Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale".² Intercent-ER, insieme a Consip e ARCA Lombardia, a fine 2013 aveva già dato vita al Tavolo Tecnico che riuniva le principali centrali di committenza, con la finalità di condividere strumenti e creare sinergie fra i principali soggetti pubblici deputati alla gestione degli appalti.

L'elenco dei soggetti aggregatori, approvato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) il 23 luglio 2015, conta 34 componenti, tra i quali vi sono, per il territorio della Regione Emilia-Romagna, l'Agenzia Intercent-ER e la Città Metropolitana di Bologna.

I Soggetti Aggregatori si confrontano in un Tavolo tecnico, che ha l'obiettivo di supportare i programmi di razionalizzazione degli acquisti e individuare e proporre alla Presidenza del Consiglio le categorie merceologiche. I lavori del Tavolo sono indirizzati da un Comitato Guida composto da Consip e dai rappresentanti eletti dei soggetti aggregatori, tra cui Intercent-ER in veste di rappresentante delle centrali di acquisto regionali.

e) Quali sono i servizi offerti dalla società "LEPIDA" SpA alla Community Network dell'Emilia-Romagna (CN-ER) e qual è il livello di utilizzo; quali sono i benefici derivanti dall'utilizzo di tali servizi

² Decreto Legge n. 66/2014 - "Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale" recepisce l'esigenza di rafforzare il ruolo delle centrali di committenza e prevede la creazione di un elenco dei Soggetti Aggregatori, di cui possono fare parte: Consip, le centrali di acquisto regionali e altri soggetti che rispondono ai requisiti definiti con il DPCM dell'11 novembre 2014.

Il report evidenzia che per favorire la crescita di un mercato di telecomunicazione nella nostra regione, Lepida SpA ha elaborato una strategia di pooling che permette agli operatori locali di accedere a Internet exchange di eccellenza in Italia e all'estero, comprando banda a prezzi competitivi. Queste strategie fanno sì che anche i territori ancora esclusi dai piani industriali dei big players per l'offerta di banda ultra larga possano trovare operatori locali con cui collaborare per non restare indietro.

Per le aree industriali in divario digitale Lepida SpA ha individuato una strategia (inclusa nella Legge Regionale 14 del 2014 per l'attrattività) di partnership pubblico/privato che ha permesso di portare banda ultra larga già a 55 aziende, con altre 30 in lavorazione.

Nel report si rileva che perseguendo la logica di valorizzazione di investimenti fatti sulla rete per il sistema pubblico a beneficio delle imprese imprese, si è formalizzato il progetto di realizzazione dei siti POP della rete Lepida con funzioni di Datacenter regionali che favoriscono l'avvicinamento alle logiche di cloud, cioè modelli a condominio basati su 4 datacenter regionali che contengano uno spazio per i servizi alle pubbliche amministrazioni, gestiti da Lepida SpA e uno spazio per i servizi ai privati, gestito da un privato scelto con bando pubblico.

Nel 2015 si sono conclusi i lavori ed è stato attivato il datacenter con sede a Ravenna cui seguirà nella prima metà del 2016 quello con sede a Parma, e a fine 2016 quello di Ferrara. Da ultimo, ipotizzabilmente a fine 2017 sarà realizzato quello di Bologna.

Dal punto di vista metodologico si evidenzia l'analisi svolta basata sul confronto dei costi attualmente sostenuti dagli Enti utilizzando la rete Lepida con quelli che gli Enti avrebbero sostenuto se si fossero affidati ad un operatore di mercato che conduce ad un risparmio minimo di oltre 15 milioni di euro l'anno.

2. Considerazioni conclusive

Il Rapporto riporta che con la programmazione 2011-2014, la Regione ha messo a punto una metodologia di valutazione del Piano e dei progetti dei programmi operativi annuali, che prevede ciclicamente le fasi di valutazione ex-ante, in-itinere ed ex-post. Tale metodologia ha permesso di gettare le basi per le nuove linee guida dell'Agenda Digitale e di valutare gli obiettivi raggiunti con il Piano digitale.

Al 31 dicembre 2014, il Piano, sulle diverse linee guida, ha raggiunto i seguenti obiettivi e benefici:

- Linea guida 1 sul Diritto di accesso alle reti tecnologiche: raggiunto il 73% degli obiettivi previsti con lo stanziamento di 42,7 milioni di euro (pari al 49% del budget);
- Linea guida 2 sul Diritto di accesso all'informazione e alla conoscenza ha raggiunto circa il 30% degli obiettivi previsti con lo stanziamento di 6,7 milioni di euro (pari al 8% del budget);
- Linea guida 3 sul Diritto di accesso ai servizi alla persona e alle imprese ha raggiunto il 32% circa degli obiettivi previsti con lo stanziamento di 13 milioni di euro (pari al 15% del budget);
- Linea guida 4 sul Diritto di accesso ai dati ha raggiunto circa il 24% degli obiettivi previsti con lo stanziamento di 4,6 milioni di euro (pari al 5% del budget);
- Linea guida 5 sull'Intelligenza diffusa nel territorio urbano ha raggiunto circa il 76% degli obiettivi previsti con lo stanziamento di 20,4 milioni di euro (pari al 23% del budget).

Come riportato in relazione, l'elemento centrale nell'attuazione della politica è dato dalla definizione di un'adeguata programmazione che sappia cogliere le effettive esigenze del territorio, per tradurle in servizi concreti che producano a loro volta reali benefici per la Società dell'informazione regionale. Successivamente a quest'ultima programmazione

regionale del 2011-2014 (Piano telematico), nel 2015 si è avviata la nuova Agenda digitale 2015-2019 (ADER) - (oggetto assembleare 62/2016), basata su un percorso di consultazione e confronto con i portatori d'interesse, nominato "Costituente Digitale", a cui è seguita la raccolta di nuove linee guida basate su quattro assi concreti d'intervento: comunità, infrastrutture, dati e servizi, competenze. La definizione delle linee guida dell'Agenda Digitale dell'Emilia-Romagna e la scelta delle singole progettualità che confluiscono nei programmi operativi annuali, risulta un passaggio cruciale dell'attuazione della politica, perché da tale scelta derivano i servizi digitali messi in rete, dai quali derivano gli effettivi benefici al territorio.

La nuova programmazione 2015-2019 si orienta verso una regione al 100% digitale che investe sul "digitale come facilitatore dei diversi modelli di business, di innovazione sociale, e quale mezzo per migliorare la qualità della vita.

Per la Pubblica Amministrazione il digitale può essere utilizzato per integrare, ottimizzare e velocizzare le procedure, per garantire omogeneità di servizi e di opportunità, ed inoltre il digitale diventa anche uno dei fattori della attrattività territoriale.

Per le imprese l'obiettivo è di inserire il digitale in tutta la filiera (non solo nella vendita, ma anche nella produzione e nella logistica) a supporto della competitività. Per i cittadini il digitale è strumento per una formazione permanente, per una partecipazione attiva alla vita sociale attraverso il mantenimento e la valorizzazione del proprio capitale intellettuale e per creare, sviluppare, gestire comunità.

Parallelamente alle strategie nazionali di Piano di Crescita Digitale e Piano di Banda Ultra Larga, su cui è attivo un coordinamento sia diretto di Regione che interregionale nell'ambito della Conferenza delle Regioni (attraverso la Commissione Agenda Digitale), la Regione Emilia Romagna esercita il ruolo di coordinamento tecnico finalizzato anche alla comunicazione con gli altri interlocutori nazionali come il MIUR sul fronte del Piano Nazionale Scuola Digitale, il MISE sul versante della strategia sulle Smart City e Industria 4.0, il Dipartimento della Funzione Pubblica per quello che riguarda il percorso di definizione ed attuazione del Programma Operativo Nazionale Governance, l'Agenzia per la Coesione con riferimento agli altri programmi operativi (come quello sicurezza e METRO).

