

CAMERA DEI DEPUTATI

XVII LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SUL LIVELLO DI DIGITALIZZAZIONE E INNOVAZIONE DELLE
PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI E SUGLI INVESTIMENTI
COMPLESSIVI RIGUARDANTI IL SETTORE DELLE TECNOLOGIE
DELL'INFORMAZIONE E DELLA COMUNICAZIONE**

Atto libero a norma dell'articolo 1 della *Deliberazione sul regime di
divulgazione degli atti e dei documenti*

Paolo Panontin – Conferenza delle Regioni e delle Province autonome
***Governance* interregionale, un modello recente**

Luca Gastaldi – Osservatorio agende digitali del Politecnico di Milano
Stato di attuazione dell'Agenda digitale nelle Regioni italiane

Acquisito il 26/04/2017, a seguito dell'audizione svolta nello stesso giorno

Comunicato nella seduta del 4/5/2017

**DOCUMENTO DELLE REGIONI E PROVINCE AUTONOME PER L'AUDIZIONE
IN COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL LIVELLO DI
DIGITALIZZAZIONE E INNOVAZIONE DELLE PUBBLICHE
AMMINISTRAZIONI E SUGLI INVESTIMENTI COMPLESSIVI RIGUARDANTI
IL SETTORE DELLE TECNOLOGIE E DELLA COMUNICAZIONE**

Governance interregionale - un modello recente

Agenda Digitale, digitalizzazione, ICT sono termini che corrispondono ad una complessità e vastità di attività che hanno imposto una profonda riflessione sull'organizzazione in essere a livello interregionale e sulla relativa efficacia per il raggiungimento degli obiettivi individuati a livello europeo e nazionale. Le Regioni e Province Autonome hanno sviluppato e perseguito l'idea di una **strategia ampia del digitale** anche attraverso documenti strategici elaborati e condivisi nell'ambito del coordinamento interregionale (Centro Interregionale per i Sistemi Informatici, Geografici e Statistici – CISIS) ed approvati all'unanimità in Conferenza delle Regioni (ultimo per data "**Agire le agende digitali**") che in coerenza con la strategia di "Crescita Digitale" individua quattro azioni leader – Centri interregionali per le competenze digitali, infrastrutture digitali, fascicolo digitale del cittadino e servizi on line).

Scelta di grande rilevanza politico-strategica, è avvenuta con l'istituzione nell'aprile 2015, in seno alla Conferenza delle Regioni e Province Autonome, della **Commissione speciale Agenda Digitale** che completa il quadro della *governance* interregionale e crea una linea diretta sul tema tra il livello tecnico e quello politico. La Commissione è presieduta dalla Regione Friuli Venezia Giulia, con l'Ass. Paolo Panontin, e in qualità di vice-presidenza dalla Regione Basilicata. Per garantire una collaborazione strutturata che porti ad una stabilità nel tempo del confronto tra i vari soggetti sul tema, le Regioni, nella dimensione operativa, si sono organizzate per temi, a supporto del coordinatore tecnico della commissione speciale Agenda Digitale che ha il compito di esprimere un'unica voce interregionale all'esterno. La commissione speciale Agenda Digitale è così il punto di concentrazione (entrata e uscita) di tutte le istanze che provengono sia dal centro che dal territorio. Ovviamente, un ruolo così complesso ha bisogno di una struttura di supporto che affianchi la commissione a tutti gli incontri interni ed esterni. Per tale ragione sono stati individuati rappresentanti regionali su 4 temi verticali e 2 trasversali. Un vero e proprio "back end" che supporta il "front end". I sei temi sono:

Reti di conoscenza per le trasformazioni digitali: l'azione nasce con l'obiettivo di governare l'azione interregionale sulla rete sovra regionale per la diffusione della cultura e

delle competenze digitali e per presidiare i tavoli tecnici nazionali ed interregionali che vi fanno riferimento (programma nazionale sulle competenze digitali in Agid, Piano nazionale Scuola digitale etc etc);

Infrastrutture digitali: ha l'obiettivo di governare l'azione interregionale sulle infrastrutture digitali (BUL, datacenter, cloud, ecc.). Ha come principali interlocutore il Ministero dello Sviluppo Economico;

Cittadinanza digitale: ha l'obiettivo di governare l'azione interregionale sui servizi digitali online della PA a favore di cittadini e imprese (SPID, ANPR, Fatturazione elettronica, Pagamenti elettronici, Italiaslogin, Gestione e conservazione documentale, FSE, Open data). Ha come principale interlocutore l'Agenzia per l'Italia Digitale;

Internet of thing, big data e smartness: ha l'obiettivo di strutturare un'azione interregionale sull'internet delle cose (IoT). E' un gruppo sperimentale, di visione del futuro, che intende individuare modelli e strumenti che contribuiscano al continuo sviluppo del "fare in maniera intelligente" dei cittadini e delle imprese;

Monitoraggio: ha la finalità di garantire il coordinamento interregionale sull'attuazione dell'azione di realizzazione ed implementazione di un sistema unitario di monitoraggio delle agende digitali italiane;

Programmazione 2014/2020: ha la finalità di garantire il coordinamento interregionale sull'attuazione delle agende digitali all'interno della programmazione 2014-2020, sia all'interno dei POR, sia all'interno dei PON e di favorire ove possibile la partecipazione delle Regioni e Province Autonome ai progetti europei.

Nel tempo si è aggiunto un ulteriore gruppo di lavoro dedicato all'**Open Government Platform:** ha la finalità di garantire il coordinamento interregionale tra le iniziative nazionali OGP e le esperienze e proposizioni a livello regionale al fine di sviluppare un senso e un approccio comune nell'ambito dei nuovi diritti di cittadinanza digitale.

Le Regioni e Province Autonome infine trovano una loro espressione all'interno del Comitato di Indirizzo dell'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) e nel comitato di Pilotaggio OT2 OT11 oltre che in altri comitati e segreterie in fase di costituzione.

Questi rappresentanti garantiscono un costante allineamento con la commissione speciale Agenda Digitale producendo un approccio che progressivamente porta a posizioni comuni e condivise oltre che a garantire un elevato livello di conoscenza, consapevolezza ed informazione sui temi legati al digitale.

Gli interlocutori delle Regioni vedono solo la parte superiore (front end) che è supportata costantemente dalla parte inferiore (back end). Questa nuova organizzazione, oltre ad avere come principale vantaggio quello di collegare il mondo della "tecnica" al mondo della

“politica”, ha mostrato la flessibilità necessaria per affrontare con efficienza tutto il complesso mondo dell’Agenda Digitale, offrendo supporto e un vero e proprio coordinamento a seconda della necessità, dei bisogni e delle visioni del futuro.

In questa logica il Centro, il livello nazionale, elabora strategia a livello di Paese, crea standard, condivide regole tecniche, le Regioni e Province Autonome implementano e attuano le politiche adattando alle peculiarità di ogni singolo territorio. Questo modello di *governance*, articolato ma chiaro, offre a tutti gli interlocutori nazionali uno “schema di gioco” riconosciuto e riconoscibile, stabile e che garantisce operatività tecnica e politica.

Un esempio pratico di applicazione di tale governance è rappresentata dalla definizione, predisposizione e attuale attuazione del Piano Nazionale Banda Ultra Larga, che ha trovato una condivisione di obiettivi strategici tra Governo e Regioni e Province Autonome proprio nell’ambito della Commissione speciale Agenda Digitale, prima, e nella relazione tra MISE e singole Regioni con convenzioni specifiche adattate alle differenti realtà, poi.

Digital Economy and Society Index (DESI) - una vista regionale

Facendo riferimento ai dati del rapporto dell’Osservatorio Agenda Digitale del Politecnico di Milano del novembre 2016, si rileva un dinamismo regionale e una performance che vede le Regioni e Province Autonome aumentare il loro livello di coordinamento e cooperazione, seppure in modo ancora non sufficiente.

Citando il rapporto “Oggi, anche grazie al lavoro di coordinamento effettuato dalla Commissione Speciale Agenda Digitale, le strategie di attuazione regionali sembrano essere allineate e complete. Permane invece eterogeneità a livello di effettiva attuazione, anche se le differenze si stanno riducendo.” [...] “Praticamente tutte le Regioni hanno una strategia di attuazione dell’Agenda Digitale pienamente definita. 6 Regioni formalizzano la strategia in modo più preciso nelle Smart Specialization Strategy, che coprono anche aree di innovazione più soft.”

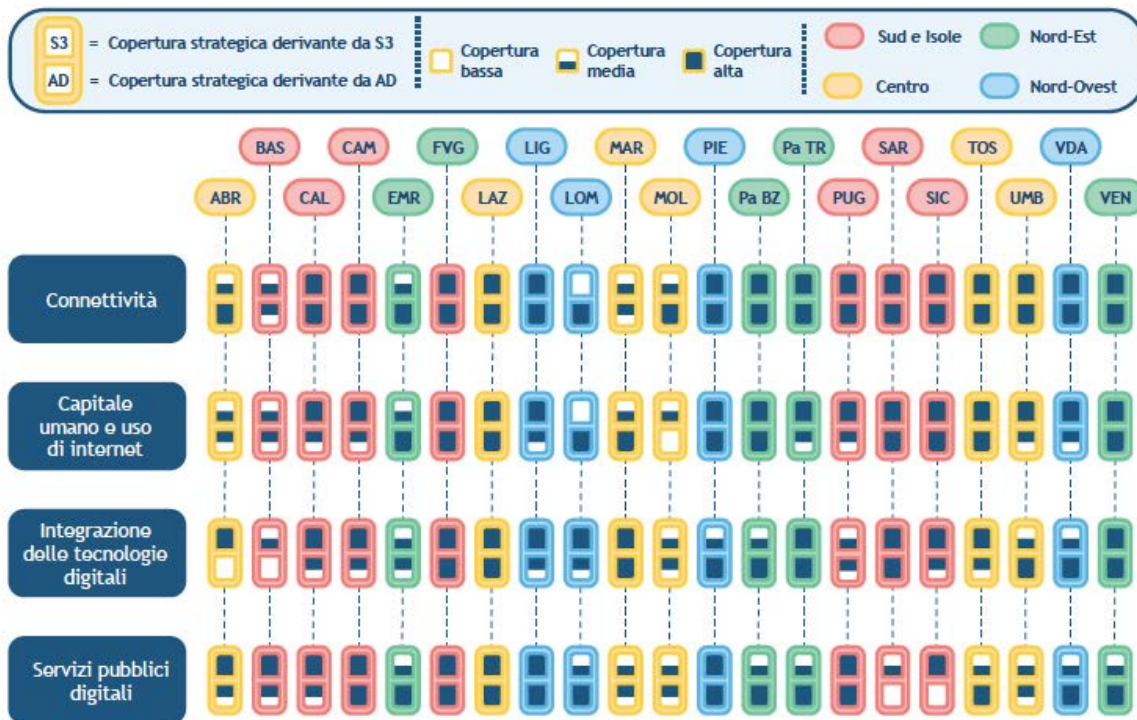


Figura 1.5. Copertura dei piani strategici nelle AD regionali e nelle S3⁹

“Come mostrato in Figura 1.5, considerando congiuntamente le Agende Digitali regionali e i contributi delle S3 appare evidente che le strategie di digitalizzazione regionale siano ormai definite compiutamente” [...] “questo quadro testimonia un significativo progresso rispetto alla programmazione precedente, ma evidenzia una debolezza ancora presente nel coordinamento e nel raccordo di queste iniziative, sia per la differenza di approccio alla programmazione sia per la sostanziale mancanza di progetti trasversali di co-progettazione, utili a valorizzare e a massimizzare l’impatto delle esperienze fatte e degli interventi previsti.”

“Le Regioni hanno performance sul DESI in gran parte sotto la media europea. Esistono differenze tra Nord e Sud **ma sono meno significative del ritardo complessivo del Paese**. È necessario agire sulla creazione di contesti favorevoli all’innovazione digitale tramite un raccordo sistematico per promuovere lo sviluppo del territorio intorno all’apertura di dati e servizi.”

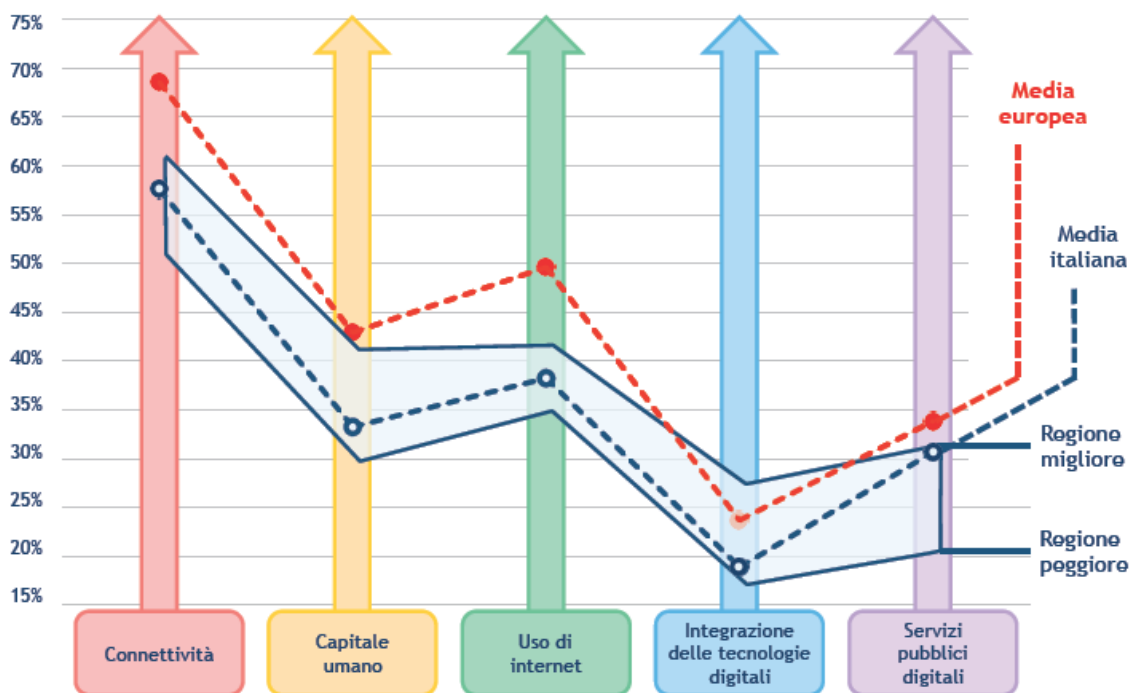


Figura 1.6. Posizione relativa delle Regioni italiane sul DESI nel 2015

Il rapporto oltre a fotografare lo stato dell'arte formula anche alcune raccomandazioni rispetto ai vari ambiti oggetto di osservazione. Va evidenziato come in molti casi il coordinamento di tali ambiti tematici a livello nazionale sia assegnato a soggetti differenti (Ministeri e/o Agenzie). Diventa quindi sempre più centrale cercare e trovare un punto di interlocuzione unitario a livello nazionale che permetta ad una struttura di coordinamento come quella creata dalle Regioni e Province Autonome di trovare un interlocutore unitario con cui stabilire modalità di collaborazione omogenee e consolidate nel tempo.

Tabella 1.6. Stato attuale dei programmi regionali, criticità e leve su cui agire relativamente alle 5 aree del DESI

| Area del DESI | Connettività | Capitale umano | Uso di internet | Integrazione delle tecnologie digitali | Servizi pubblici digitali |
|--------------------------|---|---|---|---|--|
| <i>Stato attuale</i> | Problema di copertura del territorio a 30 Mbps | Assenza di interventi di inclusione digitale e di creazione di competenze digitali | Pochi interventi programmati per il miglioramento su quest'area | Criticità elevate soprattutto per le PMI | Piani definiti, ma poco fruibili e privi di indicatori |
| <i>Criticità</i> | Conformazione del territorio che non agevola la copertura Alta dispersione dei comuni sul territorio | Mancata consapevolezza diffusa dei benefici connessi a una maggiore diffusione di competenze digitali | Carenza di competenze digitali Bassa usabilità e diffusione dei servizi digitali | Carenza di banda larga Carenza di competenze digitali di base e specialistiche nelle aziende | Integrazione, collaborazione e governance dell'innovazione Scarsa cultura organizzativa e tecnologica Incapacità di gestire i fondi EU |
| <i>Leve su cui agire</i> | Gestione efficace ed efficiente dei fondi BUL, in sinergia con il MISE | Diffusione e disponibilità di servizi online | Diffusione e disponibilità dei servizi online | Diffusione della banda larga | Diffusione servizi sanitari digitali Diffusione Open Data Diffusione competenze digitali |

Agire le agende digitali per la crescita nella programmazione 2014-2020 - Una strategia interregionale ancora attuale

Le Regioni e Province Autonome nel 2014, in piena programmazione dei fondi strutturali (POR), hanno scelto di dotarsi di una visione comune col documento “Agire le agende digitali per la crescita nella programmazione 2014-2020” approvato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, che fosse da subito a disposizione di tutti gli interlocutori nazionali focalizzandosi su quattro azioni:

Community cloud & cybersecurity - Vision: Dare al cittadino servizi pubblici digitali sicuri ed efficaci, basati sullo sfruttamento pieno del paradigma cloud, con servizi infrastrutturali (identità, interoperabilità, ecc) gestiti a livello regionale al massimo livello di sicurezza dell’informazione e nell’ottica dell’economia di scala e di scopo, abilitando al tempo stesso la concorrenza tra i privati nello sviluppare servizi applicativi in cloud in un ecosistema digitale che sia driver della crescita con il digitale anche del settore privato non-ICT. Lo sviluppo dell’amministrazione digitale e dell’economia digitale non può prescindere da una effettiva garanzia della sicurezza delle reti e dell’informazione e quindi la fiducia da parte dei cittadini verso i servizi on-line. La riprogettazione della Repubblica deve avere solide e sicure fondamenta digitali. Bisogna evitare di replicare la prima fase dell’egov italiano, con una serie di progetti isolati, sconnessi da veri cambi organizzativi negli uffici, senza economie di scala, [senza vere logiche “open”](#). Il documento afferma un importante principio: le PA non possono continuare a sviluppare software in una logica ormai superata dall’evoluzione tecnologica ed insostenibile nel tempo sia per complessità che per costi di mantenimento. Il “riuso di software” ha ormai dimostrato abbondantemente i suoi limiti e va anch’esso superato. Viene delineato per le regioni il ruolo di “cloud service broker” per il livello locale, ma non solo, in una logica di specializzazione dei sistemi di cloud che in rete fra loro erogano servizi a più territori e a più livelli di PA (locale, regionale e nazionale), rimuovendo gli ostacoli allo sviluppo di un ecosistema di servizi applicativi erogati dai privati in cloud. Non è più possibile, infatti, fermarsi oggi al “solo” consolidamento dei data center pubblici, operazione comunque da portare a termine quanto prima, ma occorre puntare veramente sul cloud.

Centri inter-regionali sulle competenze digitali - Vision: Realizzare un sistema inter-regionale di centri di competenza digitale, ricercando la specializzazione di gruppi di regioni su singole tematiche in modo da avere personale pubblico in grado di fornire supporto a tutte le Amministrazioni territoriali e centrali. Avere nelle PA capacità organizzative stabili per la gestione di programmi & progetti (programme&project management) e strutturare funzioni associate per gli uffici ICT dei comuni e reti scolastiche per la gestione associata dell’innovazione didattica e digitale. Il documento prevede l’attuazione di trasformazioni organizzative per arrivare a servizi pubblici integrati ed interoperabili (joined-up public services), ovvero servizi delle PA erogati attraverso una integrazione dei processi tra le diverse amministrazioni coinvolte ed una completa interoperabilità nello scambio dei dati tra di esse che vada anche oltre la semplice dematerializzazione dei documenti.

Una PA con servizi digitali che superino la logica dei procedimenti - Vision: Rendere noti e riorganizzare i servizi delle PA per erogarli attraverso un ecosistema di servizi digitali sviluppati in collaborazione tra pubblico e privato, con le amministrazioni che lavorano “senza carta” (digital by default) e “scambiando dati e non documenti” superando quindi la logica dei procedimenti a favore di quella centrata sui servizi multicanale. Avere nelle PA le capacità organizzative stabili per valorizzare il patrimonio informativo pubblico liberandone le possibilità di sfruttamento per la crescita economica, sia come dati aperti (open data) che come servizi avanzati in sussidiarietà (ad es. le PA espongono i servizi ed i privati fanno i portali per fruirne). Il documento si propone di partire dal [sistema di cooperazione SPCoop/ICAR](#) già in uso in tutte le regioni (visto anche il rilancio della “cooperazione applicativa” dettato dall’art. 24-quinquies del recente [d.l. n. 90/2014 convertito dalla legge n. 114/2014](#)) e dal [progetto di interoperabilità “e015”](#) legato ad Expo2015 come piattaforma “collante” di tutte le numerose iniziative pubbliche e private legate ai temi di open data, big data, open gov, smart city & communities, cultural heritage digitale, ecc.

Fascicolo digitale del cittadino - Vision: Dare al cittadino accesso unitario a tutte le informazioni che lo riguardano, ovvero “i suoi dati”, che sono in possesso delle PA e dare al cittadino la possibilità di condividere tali dati con servizi pubblici e privati quando serve. Il documento sottolinea che occorre sfruttare il grande investimento (già in corso, ma il cui finanziamento è da completare con risorse che vanno oltre i fondi strutturali) per la realizzazione del “Fascicolo sanitario elettronico” anche come driver per digitalizzare tutti i servizi delle PA, sfruttando gli standard di interoperabilità ed il modello funzionale già sviluppato per la sanità per usarlo come contenitore di tutte le informazioni delle PA che riguardano un cittadino, invece di continuare a produrre decine di fascicoli settoriali (fascicolo elettronico dello studente, fascicolo delle pratiche edilizie, fascicolo previdenziale, cartella sociale informatizzata, fascicolo del dipendente, ecc).

Le azioni di natura abilitante ed infrastrutturale paiono oggi, nel 2017, molto coerenti con quello che si sta definendo a livello nazionale aspetto che fa capire come nelle Regioni e Province Autonome ci siano capacità e competenze sia di visione che di attuazione che possono essere poste a servizio del Paese.

Oggi i POR (nello specifico gli obiettivi tematici 2 e 11 dell’accordo di partenariato sui fondi strutturali) **sono progetti ed interventi in essere** che hanno e stanno impegnando risorse e realizzando output e outcome. Si tratta di interventi significativi concordati con il livello nazionale e quello EU (in tutti i casi i POR hanno assolto la condizionalità di coerenza con il Piano Nazionale Banda Ultra Larga e con il Piano Nazionale Crescita Digitale) **da cui il Piano triennale ICT nella PA dovrà trarre vantaggio e trovare coerenza.**

L’approccio delle Regioni e Province Autonome è stato quello di tradurre l’agenda digitale in fatti, il documento delineava un percorso di “execution” fattibile anche se sfidante vincolato da un ampio e alto livello di condivisione e collaborazione a tutti i livelli istituzionali. La mancanza di un PON Agenda Digitale è in parte compensata da un PON Governance che sta prendendo avvio e che dovrebbe andare a colmare gli spazi scoperti tra programmazioni

regionali e nazionali. Su questo ambito le Regioni e Province Autonome hanno da subito dato la massima disponibilità ed espresso le esigenze dei propri territori.

Nella logica della necessaria ma non sufficiente condizione di collaborazione fra livello nazionale e Regioni e Province Autonome stanno alcuni aspetti, più operativi, che dovrebbero essere attenzionati. Tra questi: la relazione e armonizzazione tra pianificazioni operative regionali sui fondi strutturali, pianificazioni operative nazionali e anche piano triennale ICT della PA; la reimputazione di spesa ICT in forma di spesa per innovazione e l'applicazione in pratica operativa di tale commutazione; la valorizzazione di realtà produttive e di servizi di natura locale che spesso rappresentano la creatività e le nuove competenze ma che a volte sono messe in discussione da procedure di ampia entità economica; l'opportuno coordinamento e allineato avanzamento tra offerta di banda ultra larga e digitalizzazione della Pubblica Amministrazione e quindi trasformazione in chiave digitale dei servizi diretti e indiretti resi a cittadini e imprese.

Allegato - Riepilogo attuazione nomina responsabile transizione digitale e difensore civico

| Regione/P.A. | Nomina responsabile transizione digitale | | | | Nomina difensore civico | | | |
|----------------|--|--|---------------------------|--|--|----------------|--------------|--|
| | Atto | Ruolo | Nome | Contatto | Atto | Ruolo | Nome | Contatto |
| Abruzzo | | | | | | | | |
| Basilicata | | | | | | | | |
| Calabria | | | | | | | | |
| Campania | In istruttoria | | | | In istruttoria | | | |
| Emilia-Romagna | DGR 1718/2016 | DG Risorse, Europa, Innovazione e Istituzioni | Francesco Frieri | DGREII@Regione.Emilia-Romagna.it | E' in fase di valutazione l'assegnazione delle funzioni al difensore civico regionale. | | | |
| FVG | DGR 753/2017 | DG Regione FVG | Franco Milan | franco.milan@regione.fvg.it | DGR 753/2017 | DG Regione FVG | Franco Milan | franco.milan@regione.fvg.it |
| Lazio | Decreto in corso di adozione | Dirigente Responsabile Agenda Digitale Regionale e Internet Governance | Antonella Giulia Pizzaleo | agpizzaleo@regione.lazio.it | E' in fase di valutazione l'assegnazione delle funzioni al difensore civico regionale. | | | |
| Liguria | DGR. 319/2017 | DG Direzione Centrale Organizzazione | Paolo Sottili | dirgen.organizzazione@regione.liguria.it | | | | |
| Lombardia | | | | | | | | |
| Marche | | | | | | | | |
| Molise | | | | | | | | |
| Piemonte | Decreto in adozione | Dirigente del settore Sistemi informativi | Gabriella Serratrice | gabriella.serratrice@regione.piemonte.it | | | | |
| Puglia | In istruttoria | | | | | | | |
| Sardegna | Decreto in fase di firma | | | | Decreto in fase di firma | | | |
| Sicilia | | | | | | | | |

| | | | | | | | | |
|----------------------|--|---|------------------|--|--|---|-------------------|--|
| Toscana | Delibera in adozione | Dirigente settore infrastrutture e tecnologie | Laura Castellani | Laura.castellani@regione.toscana.it | Delibera in adozione | Dirigente settore sistemi informativi | Leonardo Borselli | Leonardo.borselli@regione.toscana.it |
| Umbria | Nota Presidente Giunta regionale prot. 0091437-2017 - U-del:26/04/2017 | Dirigente Servizio Programmazione Strategica dello sviluppo della Società dell'Informazione e della Amministrazione Digitale e Sistema Informativo Geografico | Ambra Ciarapica | aciarapica@regione.umbria.it | Nota Presidente | | | |
| Valle d'Aosta | In istruttoria | | | | In istruttoria | | | |
| Veneto | In istruttoria | | | | In istruttoria | | | |
| PA Bolzano | | | | | | | | |
| PA Trento | Nota Presidente prot. n. 229832 del 21/04/2017. Delibera in adozione | Direttore Generale Provincia Autonoma di Trento | Paolo Nicoletti | direzionegenerale@provincia.tn.it | Nota Presidente prot. n. 229832 del 21/04/2017. Delibera in adozione | Dirigente Servizio Supporto alla Direzione Generale e ICT | Cristiana Pretto | serv.supportodirezionegeneraleICT@provincia.tn.it |

Roma, 20 aprile 2017