

Nuove leggi regionali e opportunità di sviluppo

Vincenzo Ambriola
Università di Pisa
Dipartimento di Informatica

Febbraio 2010

Nuove leggi regionali

In Toscana il 2009 sarà ricordato anche per l'emanazione di due leggi molto importanti nel settore dell'amministrazione digitale: la legge 40 sulla *Semplificazione e il riordino normativo* e la legge 54 sulla *Istituzione del sistema informativo e del sistema statistico regionale*. Due leggi che, nel prossimo quinquennio, avranno un impatto notevole sulla pubblica amministrazione toscana e, per riflesso, sui cittadini e le imprese.

Temi toccati dalle leggi

È praticamente impossibile anche solo elencare i temi toccati da queste due leggi. Servirebbe un ciclo di eventi focalizzati, ognuno, sugli aspetti più importanti per analizzarne le implicazioni e le possibili modalità di attuazione. Ricordiamo, solo per citarne alcuni, il tema della *cittadinanza digitale*, dei *servizi digitali*, della *ricomposizione informativa*, della *cooperazione applicativa*. Possiamo senz'altro dire che con queste due leggi la Toscana è la prima regione italiana in cui l'innovazione tecnologica nel settore dell'amministrazione digitale è normata a livello regionale, nel rispetto del dettato costituzionale del Titolo V. Questo primato fa della Toscana un territorio in cui le aziende e gli enti potranno sperimentare forme avanzate di amministrazione digitale, in competizione con le regioni europee di riferimento (Irlanda, Baviera, Andalusia, per citarne alcune). Una sperimentazione i cui risultati potranno essere esportati a livello nazionale e, con opportune azioni di internazionalizzazione, anche in Europa.

Modello toscano

Per capire il contesto in cui si colloca questo evento normativo regionale dobbiamo analizzare il modello toscano, più volte presentato come esempio di eccellenza, i cui quattro attori principali sono la *Rete*, la *Regione*, gli *Enti locali*, le *Imprese del settore ICT*. Vediamo in breve come questi attori partecipano al modello.

Rete

La Toscana si caratterizza per l'esistenza di una Rete di enti locali (la Rete Telematica Regionale Toscana) che nel 1996, in piena autonomia, si sono aggregati e hanno dato vita a una comunità. Nel 1997 l'idea di costituire una Rete è stata sviluppata dalla Giunta regionale. Finalmente, nel 2004, una legge regionale ha disciplinato gli ambiti, le competenze e la forma organizzativa della Rete, quale "forma stabile di coordinamento del sistema regionale delle autonomie locali e di cooperazione con altri soggetti, pubblici e privati". Tra le prerogative della Rete la più importante è quella di stesura di un *Piano annuale* che "definisce le attività di gestione e sviluppo, indica gli obiettivi e le azioni di impulso e sostegno per l'attuazione dell'amministrazione digitale, recepisce e raccorda le linee dei progetti concordati e cofinanziati". Nel modello toscano, la Rete svolge il ruolo di attore propositivo, con una forte valenza di coordinamento e cooperazione.

Regione

Non meno impegnativo è il ruolo svolto dalla Regione che, sempre nel modello toscano, “favorisce il processo di innovazione organizzativa e tecnologica delle pubbliche amministrazioni del territorio regionale, promuove lo sviluppo della società dell’informazione e della conoscenza”. Per svolgere questo compito, nel rispetto del Titolo V della Costituzione, la Regione “definisce, sulla base di determinazioni assunte dalla Rete, le misure di carattere tecnico a valenza generale”. Definisce altresì il Programma regionale per la promozione e lo sviluppo dell’amministrazione elettronica e della società dell’informazione “tenendo conto degli indirizzi e dei documenti programmatici della Rete”. Nella pratica, la Regione traduce il Piano annuale in un insieme di interventi che hanno, nella maggior parte dei casi, due modalità di attuazione: cofinanziamento di progetti presentati dagli enti locali, diretta realizzazione di infrastrutture tecnologiche di interesse generale.

Enti locali

Il terzo attore del modello toscano è costituito dagli Enti locali che, dopo avere partecipato alla redazione del Piano annuale della Rete presentano alla Regione i loro progetti di innovazione tecnologica, accedono al cofinanziamento regionale (oltre alle altre forme previste), selezionano i fornitori e, con il loro operato, realizzano servizi digitali per il cittadino e le imprese. Il raccordo tra la fase strategica e quella attuativa è uno dei punti di forza del modello toscano, perché consente agli enti territoriali di partecipare attivamente e consapevolmente ai due momenti cruciali del processo di innovazione: quello strategico e quello attuativo.

Imprese ICT

Il quarto attore, non meno importante degli altri, è costituito dalle imprese del settore ICT che operano a livello regionale. Queste imprese, spesso di piccole dimensioni, lavorano a stretto contatto con gli enti locali per la realizzazione di quanto richiesto nei bandi di gara attivati in attuazione del Piano annuale. La dimensione regionale è un elemento importante che permette al territorio di mantenere un presidio tecnologico aggiornato e garantire un livello occupazionale significativo nell’economia toscana. L’elemento nuovo, enfatizzato dalla legge 54, è la richiesta esplicita del rispetto di standard regionali sulla qualità e la cooperazione applicativa.

Aspetti del modello

Il modello è, a grandi linee, una spirale in cui la Rete svolge un ruolo di indirizzo e, in un certo senso, di controllo dei risultati. Il modello è complesso e ha numerosi aspetti positivi ma anche alcuni aspetti negativi. Gli aspetti positivi sono fondamentalmente tre: la forte natura collaborativa della programmazione per cui la Regione non opera in maniera autoreferenziale ma tiene conto delle esigenze degli enti locali, espresse nel Piano annuale della Rete; la presenza di un’infrastruttura tecnologica condivisa, che guida e influenza lo sviluppo dell’intero sistema; un insieme di regole condivise e di standard tecnologici che innalzano il livello qualitativo dell’intero sistema. L’aspetto negativo è sostanzialmente uno solo e riguarda la complessità dell’iter decisionale e l’efficienza complessiva dell’azione di sviluppo.

Confronto con il modello in-house

Il modello toscano può essere confrontato con quello adottato da altre regioni italiane, basato su una o più società “in-house”, controllate completamente dalla Regione e dotate di autonomia operativa per la definizione dei progetti e per la loro gestione. In linea puramente teorica, un modello basato su un’unica società in-house è ottimale per quanto riguarda l’allocazione delle risorse e il raggiungimento degli obiettivi. Il modello toscano, da questo punto di vista, non può competere con l’efficienza di un punto di centralizzazione dell’attuazione del programma di sviluppo. Va notato che per gli obiettivi infrastrutturali, la Toscana adotta questo approccio, se si considera la Direzione

generale addetta alla gestione dei progetti infrastrutturali una sorta di società in-house, con le debite cautele che l'analogia richiede.

Revisione del modello toscano

La spinta innovativa che le due leggi regionali imprimeranno al sistema regionale impone di rivedere il modello toscano e di chiedersi se sia ancora adeguato. Si tratta, in pratica, di valutare oggettivamente se esiste un bilanciamento degli aspetti positivi e di quelli negativi del modello, per mitigare i rischi connessi all'attuazione delle due leggi. Questa valutazione deve essere fatta analizzando nel concreto l'impatto dell'innovazione, evitando di affrontare il problema solo da un punto di vista organizzativo ed economico.

Opportunità di sviluppo

Quali sono, allora, le azioni positive che dovranno dispiegarsi per migliorare il livello qualitativo dei servizi digitali a disposizione dei cittadini e delle imprese? Questo, in poche parole, è l'obiettivo di fondo di un moderno piano di innovazione dell'amministrazione pubblica. In second'ordine quali sono gli effetti che potranno interessare il tessuto produttivo regionale, avendo sempre in mente che è prioritario contrastare lo stato di crisi economica e occupazionale? Possiamo identificare due linee principali di azione: la prima rivolta alle imprese che operano nel settore ICT, la seconda ai cittadini.

Per le imprese ICT

Le imprese potranno sfruttare le opportunità di sviluppo previste dalle due leggi regionali per partecipare alla realizzazione dei nuovi servizi digitali e al rafforzamento della piattaforma tecnologica di supporto. Potranno altresì proporre nuove soluzioni tecnologiche che daranno valore aggiunto ai servizi digitali, previsti dalla normativa in via non esaustiva. Il vantaggio di operare in un contesto normativo ben definito potrà consentire il dispiegamento di nuove soluzioni e la sperimentazione che in altri contesti regionali sarebbe ben più complessa. In questo modo le imprese potranno consolidare la loro posizione all'interno della regione per presentarsi all'esterno con soluzioni ben sperimentate e attuate. Naturalmente sarà richiesto uno sforzo innovativo per sviluppare applicazioni che soddisfino gli standard di qualità e di interoperabilità definiti a livello regionale.

Per i cittadini e le imprese

Più complessa è l'azione da svolgere nei confronti dei cittadini e delle imprese, questa volta nella loro totalità. Un obiettivo da perseguire sarà senz'altro l'eliminazione del digital divide, con il rafforzamento dell'infrastruttura di rete e l'ampliamento della copertura della banda larga. Senza una connessione internet veloce e affidabile, non ha senso parlare di diffusione dei servizi digitali. Su questa infrastruttura il cittadino vedrà crescere il numero di servizi digitali che sostituiranno gradualmente quelli attuali, offerti in via tradizionale. Il successo di questa azione sarà misurato in base al grado di integrazione del sistema della pubblica amministrazione: aumentando la capacità di scambio di dati tra più amministrazioni e all'interno di ogni amministrazione si aumenterà l'efficacia dei servizi e se ne semplificherà l'utilizzo. La soluzione indicata dalla legge 54 prevede esplicitamente il ricorso alla ricomposizione informativa come attuazione del diritto di cittadinanza digitale, enunciato nel Codice dell'amministrazione digitale ma ancora lontano dall'essere concretamente realizzato.

Università ed enti di ricerca

In questo quadro strategico rientrano a pieno titolo le azioni volte a favorire il trasferimento tecnologico da parte delle università e dei centri di ricerca. La legge 54 prevede espressamente

forme di cofinanziamento, specifici centri di competenza con soggetti pubblici o privati che abbiano come finalità la ricerca scientifica o il trasferimento tecnologico. Queste azioni, già in atto per quanto riguarda il codice a sorgente aperto, il riuso, la cooperazione applicativa, permetteranno sempre più alle università e ai centri di ricerca di entrare in contatto con gli enti locali e di partecipare attivamente al processo di innovazione tecnologica e di sistema. Come da molti auspicato, la valorizzazione del ricco e qualificato patrimonio scientifico toscano è un obiettivo prioritario di ogni azione di governo regionale.

Ruolo della Rete

Il ruolo della Rete in questo scenario complesso sarà ancora più centrale, sia nel rispetto del dettato della legge regionale 1/2004, sia nell'attuazione delle due recenti leggi. La Rete dovrà mantenere il ruolo di indirizzo e di coordinamento, valorizzando mediante i suoi organi istituzionali le competenze dei singoli e degli enti che essi rappresentano. Dovrà ampliare il suo raggio di azione, stimolando la partecipazione di chi ha vissuto da semplice spettatore il processo di informatizzazione della pubblica amministrazione, spesso per reali difficoltà economiche e di bilancio. Dovrà essere soprattutto consapevole del ruolo di rappresentanza degli interessi della comunità quando si confronterà con gli organi di governo della Regione, la Giunta e il Consiglio. Dovrà, in poche parole, confrontarsi sempre più con un mondo che cambia rapidamente.

E-government e federalismo

Il 13 gennaio 2003, l'assemblea della Rete approvava il piano e.Toscana. In quella sede esponevo la mia visione su e-government e federalismo, davanti a un ministro per l'innovazione che osservava stupito ciò che accadeva in Toscana. Tra le altre cose affermavo che il federalismo avrebbe dovuto contrastare la globalizzazione con forti iniziative locali, per accelerare i processi di innovazione. Sono stato infausto profeta nella previsione dei possibili danni della globalizzazione ma spero ancora di aver ragione sulla bontà delle misure da attuare per uscire dalla crisi attuale.